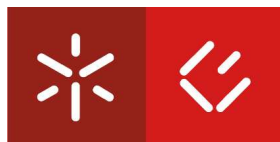




Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Isabel Anunciação Ferraz Camisão

A Comissão Europeia como variável independente: uma análise do papel da instituição na reforma dos tratados (1985-2009)



Universidade do Minho

Escola de Economia e Gestão

Isabel Anunciação Ferraz Camisão

A Comissão Europeia como variável independente: uma análise do papel da instituição na reforma dos tratados (1985-2009)

Tese de Doutoramento em Ciência Política e Relações Internacionais

Ramo: Instituições Internacionais

Trabalho efectuado sob orientação do **Professor Doutor Luís Filipe Lobo-Fernandes**

Março de 2010

DECLARAÇÃO

Nome: Isabel Anunciação Ferraz Camisão

Endereço electrónico: isabelc@eeg.uminho.pt

Telefone: 966489580

Número do Bilhete de Identidade: 10337243

Título Tese: A Comissão Europeia como variável independente: uma análise do papel da instituição na reforma dos tratados (1985-2009)

Orientador: Professor Doutor Luís Filipe Lobo-Fernandes

Ano de conclusão: 2010

Designação do Ramo de Conhecimento do Doutoramento: Doutoramento em Ciência Política e Relações Internacionais

É AUTORIZADA A REPRODUÇÃO PARCIAL DESTA TESE (máximo 10 páginas)
APENAS PARA EFEITOS DE INVESTIGAÇÃO, MEDIANTE DECLARAÇÃO ESCRITA
DO INTERESSADO, QUE A TAL SE COMPROMETE.

Universidade do Minho, ____/____/____

Assinatura: _____

AGRADECIMENTOS

Esta tese não teria sido possível sem o contributo valioso de um grupo de pessoas. Em primeiro lugar, uma palavra de agradecimento e de apreço sincero ao meu Orientador, Professor Doutor Luís Lobo-Fernandes, cujos conselhos sempre sábios e oportunos constituíram uma mais-valia inestimável para a minha investigação, recordando-me que o trabalho científico só merece esta classificação quando está aberto ao “diálogo intelectual”.

Agradeço também aos colegas da Secção de Ciência Política e Relações Internacionais, em especial à Ana Paula Brandão, à Isabel Estrada Carvalhais, ao José Palmeira, à Manuela Pinto, à Sandra Fernandes e à Sandrina Antunes, pelas muitas palavras de incentivo e pelo entusiasmo que me incutiram nos momentos mais difíceis desta jornada.

Por fim, permitindo-me uma nota de cariz mais pessoal, o meu obrigada vai ainda para a minha família pela confiança incondicional que em mim depositaram, para o Zé pelo precioso apoio que me deu ao longo deste processo e, em especial, para a minha filha, Beatriz, a quem dedico esta tese.

Esta Tese teve o apoio da Fundação para a Ciência Tecnologia traduzido numa Bolsa de Investigação no âmbito do QREN - POPH - Tipologia 4.1 - Formação Avançada (comparticipado pelo Fundo Social Europeu e por fundos nacionais do MCTES).

A Comissão Europeia como variável independente: uma análise do papel da instituição na reforma dos tratados (1985-2009)

RESUMO

Um importante debate sobre a influência da Comissão continua a marcar a investigação sobre o sistema político da União Europeia. É reconhecido que as competências que os tratados lhe reservam, e as funções que foi assumindo ao longo dos anos, a colocam no centro do sistema de governação comunitário. Porém, o perceptível incremento do poder de outras instituições com capacidade de decisão parece resultar, como contrapartida, numa secundarização do papel da Comissão como motor da integração. Este estudo visa contribuir para este debate, analisando as *preferências* e a influência da Comissão no processo de reforma dos tratados (desde o AUE ao Tratado de Lisboa).

Conclui-se que uma avaliação do papel da Comissão nas diferentes etapas do processo de “constitucionalização” da UE não permite identificar um padrão consistente e linear em termos de liderança e de relevância da instituição. Antes, o desempenho da Comissão nestas negociações parece oscilar entre uma assinalável eficiência e um relativo insucesso em função de um conjunto diversificado de variáveis, em particular o contexto negocial, a natureza da agenda em discussão, o tipo de liderança da instituição, a estratégia adoptada, a coesão e preparação da equipa negocial, a “razoabilidade” das suas propostas, e a capacidade para construir coligações.

Conclui-se, também, que uma aferição dos *outputs* das rondas negociais conducentes à reforma dos tratados é mais favorável à Comissão quando a análise se concentra nos resultados obtidos *ao longo* do processo (em vez de nos resultados *em cada* CIG), na medida em que uma percentagem significativa das *preferências* da Comissão acaba por encontrar eco nos tratados.

Sustenta-se, por conseguinte, que a estratégia mais *low profile* da Comissão nas últimas CIG não confirma necessariamente um declínio da importância da instituição. A evidência empírica encontrada permite mesmo classificar a Comissão como um actor de relevo, cuja influência no rumo da integração, embora variável, está longe de ser marginal. Nesta medida, argumenta-se que a centralidade da Comissão no modelo institucional da UE dependerá menos do poder dos Estados e de outras instituições

comunitárias para coarctar a sua autonomia, e mais da sua própria capacidade para se adaptar, e ajustar as suas políticas e programas à própria dinâmica evolutiva do processo de integração.

The European Commission as an independent variable: the institution's role in the process of treaty reform (1985-2009)

ABSTRACT

There is an important theoretical controversy concerning the influence of the European Commission in the political system of the European Union. It is usually argued that its formal competences (and the informal roles that it has been playing over the years) put the Commission at the centre of the European system of governance. However, the increasing powers of other Community institutions seems to point to a relative marginalization of the Commission's role as motor of the European integration. This study seeks to contribute to the debate, by analysing the role and influence of the European Commission in the process of treaty reform since the SEA to the Lisbon Treaty.

We conclude that an evaluation of the Commission's role in the different rounds of EU constitutionalisation process does not allow us to identify a consistent and linear pattern in terms of leadership and institution relevance. Instead, the Commission's performance in this type of negotiation seems to oscillate between a remarkable efficiency and a relative "failure", depending on a set of different variables, particularly, the negotiation context, the nature of the agenda, the Commission's own leadership, the strategies adopted, the cohesion and preparation of the negotiation team, the wisdom of the propositions, and the Commission's ability to build coalitions.

We have also concluded that an assessment of the treaties negotiations' outputs is more favourable to the Commission whenever the analysis focuses on the *long term* results (instead of on *each* IGC results), since a significative percentage of Commission's preferences "end up" in the treaties at some point in the EU process of constitutionalisation.

We argue, in that regard, that a more low profile strategy adopted by the Commission in the last IGCs does not confirm necessarily an accentuated loss of the Commission's importance. Empirical evidence does allow us to classify the Commission as a relevant actor, whose influence in the path of European integration, although variable, can not be classified as marginal. In that sense, we sustain that the centrality of the European Commission in the current model of the EU will depend less

on the ability of the other Community institutions and member-states to restrain its autonomy, and more on its own capacity to adapt itself, and to adjust its policies and its programs to the evolving dynamics of the European integration process.

ÍNDICE

AGRADECIMENTOS	iii
RESUMO	v
ABSTRACT	vii
GLOSSÁRIO	xii
I. INTRODUÇÃO	15
II. A EVOLUÇÃO DOS SISTEMAS DE RACIONALIDADE NA ANÁLISE DA INTEGRAÇÃO EUROPEIA: DA LÓGICA DA INTEGRAÇÃO À LÓGICA DA GOVERNAÇÃO	23
1. A Evolução das Teorias da Integração	25
1.1. Federalismo	25
1.2 Funcionalismo	27
1.3 Neofuncionalismo	28
1.4 O Intergovernamentalismo	31
1.5 O Intergovernamentalismo Liberal	33
1.6 Conclusão: as insuficiências explicativas dos argumentos tradicionais	34
2. As Teorias da Governação Europeia	36
2.1 O Novo Institucionalismo	36
2.1.1 O Institucionalismo da escolha racional	38
2.1.2 O Intitucionalismo histórico	40
2.1.3 O Institucionalismo sociológico	43
2.2 Policy Networks	45
2.3 Governação Multinível	47
2.4 Conclusão: a ênfase na governação	49
III. A COMISSÃO EUROPEIA ENTRE AGENTE E PRINCIPAL: UMA INFLUÊNCIA DECISIVA NO RUMO DA INTEGRAÇÃO	51
3. Uma Perspectiva sobre a Posição Institucional da Comissão Europeia: Entre Dependente e Independente	53
3.1 Origens	54
3.2 Estrutura	56
3.3 Poderes formais e informais	61
3.3.1 A Comissão como iniciadora	63
3.3.2 A Comissão como executivo	65
3.3.3 A Comissão como <i>guardiã</i> dos tratados	67
3.3.4 A Comissão no modelo externo da UE	69
3.3.5 A Comissão como mediadora	71
3.3.6 A Comissão como promotora do interesse geral	72
3.4 Uma instituição evolutiva	73
3.5 Conclusão: A Comissão como variável independente	78
4. A Comissão Entre Agente e Principal: operacionalizando a proposição teórica	81
4.1 A Comissão como <i>Agente</i>	81
4.2 A Comissão como <i>Principal</i>	86
4.3 Conclusão: entre independência e condicionalidade	91

IV. GERADORA DE OPORTUNIDADES OUPURPOSEFUL OPPORTUNIST? UMA TESE DO PAPEL DA COMISSÃO EUROPEIA NA REFORMA DOS

TRATADOS	93
5. A Reforma dos Tratados como uma Etapa no Processo de Constitucionalização da União Europeia: para uma noção inclusiva de CIG	95
5.1 A CIG como uma etapa específica no <i>processo</i> de reforma dos tratados..	96
5.2 O papel da Comissão no processo de reforma dos tratados: “less than obvious?”	98
5.3 Conclusão	100
6. O Caminho para o Acto Único Europeu	102
6.1 Contextualização.....	102
6.2 <i>Preferências</i> e papel da Comissão na definição da agenda: o “efeito Delors”	105
6.3 A Conferência Intergovernamental	108
6.3.1 As <i>preferências</i> da Comissão.....	110
6.3.2 As <i>preferências</i> dos Estados-membros.....	110
6.3.3 A estratégia e o papel da Comissão	112
6.4 O Acto Único Europeu: o rácio entre as <i>preferências</i> da Comissão e o resultado final	119
6.5. O período pós-CIG: o primeiro “Pacote Delors”	120
6.6 Conclusão	123
7. A União Económica e Monetária e o “Templo” da União Europeia	125
7.1 Contextualização.....	125
7.2 <i>Preferências</i> e papel da Comissão na definição da agenda	126
7.2.1 A CIG sobre a UEM: o incrementalismo de Delors	126
7.2.2 A CIG sobre a união política	131
7.3 As Conferências Intergovernamentais.....	134
7.3.1 As <i>preferências</i> da Comissão.....	140
7.3.2 As <i>preferências</i> dos Estados-membros.....	142
7.3.3 A estratégia e o papel da Comissão	143
7.4 O Tratado da União Europeia: o rácio entre as <i>preferências</i> da Comissão e o resultado final	153
7.5. O período pós-CIG: o Pacote Delors II e a subsidiariedade.....	155
7.6 Conclusão	161
8. O Tratado de Amesterdão: o “início” do debate sobre a reforma institucional	163
8.1 Contextualização.....	163
8.2 <i>Preferências</i> e papel da Comissão na definição da agenda	164
8.3 A Conferência Intergovernamental	167
8.3.1 As <i>preferências</i> da Comissão.....	171
8.3.2 As <i>preferências</i> dos Estados-membros.....	171
8.3.3 A estratégia e o papel da Comissão	173
8.4 O Tratado de Amesterdão: o rácio entre as <i>preferências</i> da Comissão e o resultado final	177
8.5. O período pós-CIG: a <i>Agenda 2000</i> e a demissão da Comissão Santer ..	179
8.6 Conclusão	180
9. O Tratado de Nice: a reforma institucional adiada?.....	182
9.1 Contextualização.....	182
9.2 <i>Preferências</i> e papel da Comissão na definição da agenda	183
9.3 A Conferência Intergovernamental	185

9.3.1 As <i>preferências</i> da Comissão.....	188
9.3.2 As <i>preferências</i> dos Estados-membros.....	189
9.3.3 A estratégia e o papel da Comissão.....	190
9.4 O Tratado de Nice: o rácio entre as <i>preferências</i> da Comissão e o resultado final.....	194
9.5. O período pós-CIG: o renovado debate sobre o futuro da União e o alargamento.....	196
9.6 Conclusão.....	197
10. A Convenção sobre o Futuro da Europa e a CIG 2003-4: O Tratado Constitucional e a opção pela Constitucionalização Explícita.....	200
10.1 Contextualização.....	200
10.2 <i>Preferências</i> e papel da Comissão na definição da agenda.....	201
10.2.1 Convenção.....	201
10.2.2 CIG 2003-4.....	203
10.3 A Convenção e a CIG 2003-4.....	206
10.3.1 As <i>preferências</i> da Comissão.....	224
10.3.2 As <i>preferências</i> dos Estados-membros.....	225
10.3.3 A estratégia e o papel da Comissão.....	226
10.4 O Tratado Constitucional: o rácio entre as <i>preferências</i> da Comissão e o resultado final.....	233
10.5. O período pós-CIG: a rejeição do Tratado Constitucional e o “Plano D” da Comissão.....	235
10.6 Conclusão.....	237
11. A CIG 2007: O Tratado de Lisboa e o regresso a uma constitucionalização implícita.....	240
11.1 Contextualização.....	240
11.2 <i>Preferências</i> e papel da Comissão na definição da agenda: a dupla aposta na comunicação e nos resultados.....	242
11.3 A Conferência Intergovernamental.....	245
11.3.1 As <i>preferências</i> da Comissão.....	248
11.3.2 As <i>preferências</i> dos Estados-membros.....	250
11.3.3 A estratégia e o papel da Comissão.....	251
11.4 O Tratado de Lisboa: o rácio entre as <i>preferências</i> da Comissão e o resultado final.....	253
11.5. O período pós-CIG: a ratificação do Tratado de Lisboa.....	253
11.6 Conclusão.....	257
V. CONCLUSÃO.....	261
Anexo 1 - Quadro 7.....	272
PRINCIPAIS <i>PREFERÊNCIAS</i> DA COMISSÃO 1985 – 2007.....	272
BIBLIOGRAFIA.....	273

GLOSSÁRIO

AUE – Acto Único Europeu
BCE – Banco Central Europeu
CDFUE – Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia
CE – Comunidade Europeia
CEG – Chefes de Estado e de Governo
CIG – Conferência Intergovernamental
CPE – Cooperação Política Europeia
GMN – Governação Multinível
MNE – Ministros dos Negócios Estrangeiros
PE – Parlamento Europeu
REPER – Representação Permanente (dos Estados-membros junto da UE)
TA – Tratado de Amesterdão
TC – Tratado Constitucional
TCE – Tratado da Comunidade Europeia
TJCE – Tribunal de Justiça da Comunidade Europeia
TL – Tratado de Lisboa
TN – Tratado de Nice
TFUE – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
TUE – Tratado da União Europeia
UE – União Europeia
UEM – União Económica e Monetária
VMQ – Votação por maioria qualificada

“ (...) os tratados deixaram à Comissão os instrumentos necessários para, fazendo deles um bom uso (...), continuar a ter um papel essencial na construção europeia (...) [mas] *don't take it for granted*, porque a Comissão ela própria tem que mudar, tem que se adaptar (...) e estar muito atenta aos sinais desta nova dinâmica” (António Vitorino 2010).

I. INTRODUÇÃO

No rescaldo de uma grande guerra (a segunda que o século XX testemunhara em apenas 20 anos) a ideia de uma *federação* a Ocidente ganhou um novo élan como caminho para alcançar o espírito de comunidade indispensável à pacificação do continente europeu. O primeiro passo deste desígnio, idealizado por Jean Monnet e por vários líderes europeus, foi apresentado a 09 de Maio de 1950 por Robert Schuman. O plano Schuman, como ficou conhecido, colocava sob o controlo de uma única Alta Autoridade toda a produção de carvão e de aço francesa e alemã, criando uma organização aberta à participação de outros países da Europa. O medo da guerra - “essa psicose de 1950” nas palavras do próprio Monnet (2004, 295) - levou um grupo de seis Estados a avançar para um projecto inovador que ao retirar do controlo das autoridades nacionais os dois ingredientes essenciais a uma economia militar, deu o passo decisivo para a consolidação da paz num continente devastado por rivalidades fratricidas e guerras inter-estatais. Muito embora a grande maioria (senão a totalidade) dos estudiosos da integração europeia pareça concordar que a pacificação da Europa esteve subjacente à edificação do projecto europeu, parece-me interessante introduzir aqui um registo sobre a visão (ou visões) neo-realista deste processo. De facto, mais até do que os autores realistas (Stanley Hoffmann, por exemplo, procurou explorar as dinâmicas do processo de integração europeia), os proponentes do realismo estrutural tendem a considerar a UE (e as instituições internacionais em geral) como meros reflexos da distribuição de poder no sistema internacional. Neste sentido, Kenneth N. Waltz (1979; 2002) considerou que o progresso da integração europeia se deveu precisamente ao facto de os países europeus já *não* estarem preocupados com as ameaças à sua segurança (nomeadamente as que advinham dos seus parceiros), uma vez que os EUA tinham emergido da Segunda Guerra Mundial como o garante da segurança da Europa Ocidental: “A emergência das superpotências russa e americana criou uma situação que permitiu uma cooperação mais eficaz e mais alargada entre os estados da Europa Ocidental. Tornaram-se consumidores de segurança (...) Pela primeira vez na história moderna, os determinantes da guerra e da paz residem fora da arena dos estados europeus (Waltz 2002, 102). E, no mesmo sentido, escrevia: “[p]orque a segurança de todas elas [potências europeias] veio a depender, em última instância, das políticas dos

outros, em vez das suas, a unidade poderia ser trabalhada, apesar de não ser facilmente alcançada” (Waltz 2002, 102)¹.

Volvido mais de meio século, e não obstante alguns prognósticos de diluição que acompanharam as mais decisivas etapas deste processo de integração macrorregional, a União permanece uma realidade patenteando uma capacidade de auto-regeneração que lhe tem permitido renascer das mais árduas crises².

Uma das chaves do projecto europeu reside na originalidade e na grande adaptabilidade da sua arquitectura institucional que lhe serve de base. A mesma originalidade que permitiu que esta comunidade sobrevivesse a divisões internas, a cadeiras vazias, a inúmeros *opting out*, a tratados “pequenos” e mesmo a tratados rejeitados, continuando a ser um pólo de atracção para países vizinhos, e de inspiração para os mais distantes. A mesma originalidade que deixa os estudiosos da integração a braços com a dificuldade de catalogar com recurso às taxinomias tradicionais uma entidade *sui generis* que, na muito citada caracterização de William Wallace (1983) “é menos do que uma federação, [mas] mais do que um regime [internacional]” [minha tradução].

De facto, as instituições comunitárias não encontram paralelo no nível nacional já que operam num espaço político trans-estatal que as afasta do tradicional apoio numa identidade comum ou em afirmações de soberania territorial, e, por outro lado, distinguem-se igualmente das instituições de uma organização internacional uma vez que têm a capacidade e a legitimidade para agirem com relativa autonomia face aos Estados-membros (Christiansen 1997, 1350). Significa isto que a *compreensão* do projecto europeu nas suas diversas vertentes poderá beneficiar grandemente do estudo

¹ Esta linha de raciocínio é confirmada por John Mearsheimer (associado a um realismo “ofensivo”) quando no início da década de 1990 previa que o colapso da União Soviética e um eventual retorno a um mundo multipolar levaria a uma preocupação crescente dos Estados europeus com a sua segurança e com os ganhos relativos dos seus parceiros na União, o que por sua vez colocaria em xeque o futuro da integração europeia. Cf. John J. Mearsheimer. 1990. “Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War”. *International Security*, vol. 15, nº 4, pp. 5-56. Porém, contrariamente às previsões de Mearsheimer, a integração europeia, mesmo que marcada por algumas “crises”, continuou o seu aprofundamento, tornando claro que é um processo cuja evolução dificilmente poderia ser apreendida na totalidade pelas premissas realistas. Isto mesmo se pode concluir das palavras de Joseph Grieco (1996, 286) quando, a propósito da criação da União Económica e Monetária, escreveu: “From a neorealist perspective there is an acute need for an explanation for the decision by France and Italy to join with a potentially hegemonic partner – one that is closer geographically and one with which France in particular has had a difficult history – within the framework of an economic balancing coalition”.

² Como notou Jacques Delors (2004, 159) nas suas Memórias: “A história da construção europeia não se assemelha ao curso de um rio longo e tranquilo. De facto, há a referir fases de estagnação, de dinamismo, e de crises”. A este propósito cumpre sublinhar que a nova dinâmica institucional introduzida pelo Tratado de Lisboa - e em especial a criação dos novos cargos de presidente permanente do Conselho Europeu e de Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança - tem vindo a suscitar a atenção de várias publicações internacionais que se interrogam, em especial, sobre o modo como esta nova dinâmica afectará a relevância da UE enquanto actor internacional. Cf. “Charlemagne: Rompuying along”. *The Economist*, February 6th, 2010, p. 34. “Where did Europe Go? The EU needs to decide if it wants to be a world power”. *Time* (Cover Title), March 8th, 2010; “The incredible shrinking Europe”. *Time*, March 8th, 2010, pp. 14-19; “Slow-Motion Merkel: Europe needs a leader, but the likely candidate doesn’t want the Job”. *Newsweek*, March 15th, 2010, pp. 29-31.

das instituições comunitárias e, mais especificamente, do seu *papel* no processo de integração³.

No centro do sistema de governação comunitário, diria mesmo da União Europeia, está a Comissão Europeia. A Comissão é, nas palavras de Alasdair Murray (2004, 1), o coração institucional da UE⁴. Não obstante, mesmo vindo consagrado nos tratados o papel central que lhe foi reservado pelos *país fundadores*, afigura-se, num primeiro olhar, que o seu estatuto no seio do sistema comunitário tem vindo a ser algo secundarizado, sobretudo quando comparado com o reforço do protagonismo das outras instituições comunitárias que com ela formam o chamado *triângulo institucional* – Conselho de Ministros (e Conselho Europeu) e Parlamento Europeu (PE). Identifica-se, em particular, nas duas últimas décadas um crescimento formal e informal assinalável dos poderes do PE⁵, não só como co-legislador, mas também no que se refere ao controlo efectivo que exerce sobre a Comissão, bastando lembrar a sua decisiva influência sobre a composição do colégio de comissários. Por outro lado, a agenda da UE foi muitas vezes sido dominada por temáticas enquadradas no âmbito dos 2º e 3º pilares de Maastricht nos quais a Comissão tinha poucos ou nenhuns poderes formais. Importa aqui sublinhar o qualificativo *formais*, já que a estes poderes a Comissão soma um conjunto de poderes informais (e que portanto não estão explicitamente consagrados nos tratados) que - se convenientemente aproveitados - poderão alterar significativamente a balança de poder a favor desta instituição⁶.

Não pretendo com esta asserção contrariar a premissa base de que os Estados-membros são os decisores-chave no processo político da União⁷, tendo o poder formal e real para aprovar ou rejeitar as propostas que lhes são apresentadas pela Comissão Europeia. Neste sentido, argumento também que a relação entre a Comissão Europeia e os Estados-membros poderá, em termos de poderes formais, ser caracterizada com recurso ao modelo de delegação *Principal-Agente*⁸.

³ Mesmo quando os seus poderes formais são mitigados, como acontece com a posição da Comissão na reforma dos tratados.

⁴ Esta é, aliás, uma afirmação comum a vários estudiosos da integração europeia, estando mesmo reflectida no título de uma das obras de referência sobre a temática: Neill Nugent, ed. 2000. *At the Heart of the Union: Studies of the European Commission*. 2nd. Ed. London: Macmillan Press.

⁵ Hans-Gert Poettering que presidiu à instituição entre Janeiro de 2007 e Junho de 2009 notou no final do seu mandato que o PE é um parceiro igual ao Conselho. Cf. “EU parliament ‘has equal power’ to member states”, *euobserver.com*, 09.07.2009. [<http://euobserver.com/9/28433?print=1>] (14.07.2009).

⁶ Na linha da teoria dos poderes implícitos articulada por Charles Chaumont. Para o autor, poderes implícitos são “(...) poderes que embora não estando formalmente previstos pelos fundadores da organização, foram reconhecidos e aceites pelos Estados-membros no decurso de um certo tempo de vida da organização, enquanto meios auxiliares ou subordinados, para atingir os objectivos permanentes (...)” (Chaumont, citado em Lobo-Fernandes 1987, 97).

⁷ Papel que nas matérias sujeitas à co-decisão é partilhado com o Parlamento Europeu.

⁸ Existem diversos estudos que partem da aplicação do modelo de delegação para analisar o papel das instituições comunitárias no processo de *policy-making* da União Europeia. Uma das obras de referência neste domínio foi elaborada Mark Pollack em 2003. Cf. Mark A. Pollack. 2003. *The Engines of European Integration: Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU*. Oxford: Oxford University Press.

Não obstante, parece certo que os Estados-membros têm, por vezes, sido incapazes de antecipar totalmente as consequências das suas decisões. Quero com isto sugerir que as *resultantes* de algumas decisões poderão escapar ao controlo dos decisores finais, criando uma dinâmica facilitadora do processo de integração que, em alguns casos, se torna muito difícil de reverter sem que tal implique a adopção de uma medida extrema por parte dos Estados, como seria, no limite, o abandono da União.

Às dinâmicas integrativas que resultam das próprias políticas adoptadas pelos Estados somar-se-á ainda a natural tentativa de autonomização do agente em relação ao principal (tendência prevista pelo modelo de delegação), isto é, a ideia de que o agente tenderá a desenvolver uma agenda própria que, no caso da Comissão, será expectavelmente mais favorável à integração do que a agenda dos governos nacionais. Parece evidente que o âmbito de actuação da Comissão estará sempre limitado pelos poderes de decisão dos Estados-membros e pela sua capacidade para controlar, através dos mais variados mecanismos, o papel delegado no seu agente. Todavia, considero igualmente que a capacidade de influência da Comissão na consolidação do edifício europeu - mesmo em áreas onde os tratados lhe reservam poucos ou nenhum poderes formais - permite classificá-la como um “*purposeful opportunist*” (Cram 1997, 6), ou seja, uma organização que estando ciente dos seus objectivos gerais é bastante flexível no que respeita aos meios para os atingir. Em suma, embora reconheça a primazia dos Estados-membros na definição das políticas e do modelo institucional da União Europeia, assumirei como assumpção central a ideia de que capacidade dos Estados para controlar a autonomia das instituições supranacionais, e em particular da Comissão Europeia, está, em determinadas circunstâncias, correlacionada com as próprias resultantes das decisões tomadas.

Procurarei, pois, aferir em que medida e sob que condições a utilização dos poderes formais e informais da Comissão lhe têm permitido libertar-se do papel de “mero agente” e assumir-se como um verdadeiro empreendedor político, ou, invertendo as premissas do modelo, um principal capaz de moldar o ambiente em que as decisões são formadas e as percepções dos diferentes actores que tomam parte no processo de decisão⁹. Procurarei ainda testar a validade das teorias que sugerem que assistimos nos

⁹ Esta ideia de uma inversão das premissas do modelo, ou da classificação da Comissão como principal carecerá, porventura, de uma explicação. Na verdade, a visão mais generalizada da “teoria principal-agente” assume que um actor só poderá ser considerado principal se reunir capacidade para delegar autoridade noutro actor e para revogar essa autoridade quando assim o entender. Deste ponto de vista, a Comissão, sobretudo no processo de reforma dos tratados (domínio que esta investigação analisará mais em pormenor) não poderá ser, em rigor, classificada como um principal. Assim, a referência à possibilidade de inversão da imagem conceptual deverá ser entendida apenas como uma forma de sublinhar a independência da Comissão e a sua capacidade para, em determinadas circunstâncias, agir como um verdadeiro “líder” ou um “empreendedor político” cuja acção empurra a União numa

últimos anos (sobretudo no pós-Maastricht) a um readquirir de maior poder por parte dos Estados-membros, com prejuízo para a autonomia e influência das instituições supranacionais e, em especial, da Comissão Europeia¹⁰.

Concentrar-me-ei nesta investigação na análise da acção da Comissão na reforma dos tratados. Neste sentido, o enfoque empírico desta tese incidirá sobre as várias etapas de alteração dos tratados entre 1985 e 2009. A opção por uma análise das negociações tradicionalmente conotadas com a vertente intergovernamental do processo de integração justifica-se, em minha opinião, por duas razões principais: primeiro, sustento que as abordagens tradicionais da reforma dos tratados estão demasiadamente presas numa lógica estatocêntrica que as impede de aferir adequadamente o papel dos actores supranacionais; depois, pelo número ainda limitado de estudos empíricos que exploram esta temática¹¹, o que a torna um terreno árduo, mas especialmente aliciante.

Neste sentido, a linha condutora desta investigação seguirá um conjunto de proposições inter-relacionadas que tentarei explorar ao longo do trabalho:

Proposição I: A Comissão tem sabido aproveitar as “janelas de oportunidade” para aumentar a sua autonomia e independência, e tem ela própria sido uma criadora de oportunidades;

Proposição II: A Comissão tem sido capaz de um uso hábil do poder formal que os tratados lhe reservam, e, mais importante, tem conseguido utilizar com mestria o seu poder informal, ou *soft power*¹².

Proposição III: A capacidade demonstrada pela Comissão para expandir gradualmente o âmbito das suas competências (formais e tácitas) sem entrar em conflito directo com os Estados-membros, tem-lhe permitido desempenhar um papel-chave não apenas na definição e prossecução da agenda política comunitária, mas também em

directão mais integrativa. Para uma análise detalhada sobre delegação e agência em organizações internacionais ver, em especial, Darren G. Hawkins, *et al*, eds. 2006. *Delegation and Agency in International Organizations*. Cambridge: Cambridge University Press.

¹⁰ Em defesa de uma reafirmação da autoridade dos Estados-membros face às instituições supranacionais, ver, por exemplo, Hussein Kassim e Anand Menon. 2004. “European Integration Since the 1990s: Member States and the European Commission”. *Arena Working Paper*, WP 6/04.

¹¹ Um dos estudos mais abrangentes neste domínio foi desenvolvido por Derek Beach. 2005. *The Dynamics of European Integration: Why and When EU Institutions Matter*. Hampshire: Palgrave Macmillan.

¹² A utilização mais conhecida do conceito de *soft power* no domínio das Relações Internacionais é feita por Joseph S. Nye, Jr. que o descreve como sendo a segunda face do poder dos Estados. A um poder duro (*hard power*) - o método directo ou dominador de exercer o poder baseado essencialmente nos estímulos (*carrots*) e nas ameaças (*sticks*) - somar-se-ia então uma forma suave ou indirecta de exercer o poder que, de acordo com Nye, se pode basear “em recursos como a capacidade de atracção das nossas ideias ou a capacidade de determinar a agenda política de modo a moldar as preferências expressas por outros” [minha ênfase]. Seria sobretudo nesta última vertente que entenderíamos o poder da Comissão. Cf. Joseph Nye, Jr. 2002. *Compreender os Conflitos Internacionais: Uma Introdução à Teoria e à História*. Lisboa: Gradiva, pp. 70-74. Ver, ainda, Luís Lobo-Fernandes. “Soft Power: O Jogo de Atracção Cultural e as Vantagens da Cooperação”. *Relações Internacionais*, 06, Junho 2005, pp. 169-72.

algumas das etapas tradicionalmente mais ligadas ao poder dos Estados (como é o caso das reformas dos tratados)¹³.

Para ajudar a explicitar o papel desempenhado pela Comissão neste processo contemplarei, entre outras, as seguintes questões:

- Como evoluiu a Comissão Europeia e de que forma tem moldado as resultantes políticas do processo de integração entre 1985 e 2009?
- Que factores melhor definem a capacidade de liderança da Comissão?
- Qual o grau de autonomia e independência da Comissão relativamente aos Estados-membros?

Mais especificamente, no respeitante à parte empírica da investigação, para avaliar o papel da Comissão na reforma dos tratados analisarei o seu desempenho nas diferentes etapas, entre 1985 e 2009, conferindo particular atenção aos seguintes pontos: primeiro, a sua influência no processo de delimitação dos assuntos (*issue-areas*) e na definição da agenda¹⁴ no período que antecede as negociações formais; segundo, a sua capacidade de influência durante a fase formal das negociações (as várias CIG); terceiro, o seu papel na implementação e legitimação dos resultados.

No esforço de conceptualização da influência da Comissão nesta reforma serão ainda tidas em conta as seguintes dimensões analíticas: a) o contexto em que decorreram as negociações; b) a natureza dos assuntos em discussão; c) as *preferências*

¹³ Em consonância com o argumento de outros investigadores que estudam a União Europeia, entendo as reformas dos tratados como fazendo parte de um processo mais amplo de *constitucionalização* da União Europeia. Sobre esta temática ver, em especial, Thomas Christiansen. 2008. *The Institutional Politics of the European Union: An Analysis of Administrative Governance and Constitutional Reform in the EU*. PhD. Thesis, Department of Political Science, Maastricht University. Ver também Alec Stone Sweet, and James Caporaso. 1998. "From Free Trade to Supranational Polity: The European Court and Integration". In *Supranational Governance: The Institutionalization of the European Union*, ed. Wayne Sandholtz, and Alec Stone Sweet. Oxford: Oxford University Press.

¹⁴ Muito embora não caiba nos propósitos desta tese explorar as teorias que abordam o processo de *agenda-setting* parece-me apropriado introduzir aqui uma breve nota sobre o tema. Importaria, assim, começar por definir o que se entende genericamente por "agenda" e por "*agenda-setting*". Socorrer-me-ei para esse efeito da definição avançada por Christiansen e Reh (2009, 146): "[a]n agenda comprises those subjects and problems that a political community perceives to merit attention at a given time. The process of agenda-setting then narrows down those conceivable subjects to a concrete set of issues and alternative solutions; potentially these result in action by the public sector". Não existe, no entanto, um consenso teórico sobre quem tem o poder e a oportunidade para definir a agenda política, e sobre qual o momento em que esta é efectivamente definida. Christiansen e Reh (2009, 147-8) destacam três abordagens teóricas principais: os racionalistas, segundo os quais os objectivos governamentais são claramente definidos de acordo com preferências sólidas, os actores agem quando estão na posse de informação perfeita, e as escolhas são feitas em função de uma análise racional dos custos-benefícios; por sua vez, os incrementalistas adoptam uma perspectiva de longo prazo, defendendo que as agendas raramente são completamente novas, mas resultam antes de ajustamentos pequenos, marginais e incrementais; finalmente os proponentes do chamado *garbage-can model* que adoptam uma abordagem mais "caótica" e olham para a definição da agenda como um processo largamente imprevisível que mistura problemas, soluções e política. No que se refere à UE, o primeiro modelo tem sido predominantemente aplicado à reforma dos tratados pelos proponentes do Intergovernamentalismo Liberal. Por seu turno, a abordagem incrementalista tem sido usada por alguns estudiosos da UE para explicar porque razão certas políticas mudam apenas gradualmente, ou, no caso das CIG, porque motivo determinadas propostas falham numa CIG e são muitas vezes recuperadas em conferências posteriores. O modelo *garbage-can* tem igualmente sido utilizado para analisar o processo de *agenda-setting* das CIG (em especial da CIG 1996-7), considerando-as contextos de decisão incertos, onde as preferências governamentais são inconsistentes, instáveis e incompletas, e onde os actores revelam um conhecimento imperfeito sobre o funcionamento do processo político.

dos Estados-membros d) o tipo de liderança da instituição; e, e) o grau de empenhamento dos comissários e funcionários envolvidos, aliado ao grau de coesão interna (em torno da posição oficial da instituição).

Sendo reconhecida a insuficiência das teorias clássicas da integração – intergovernamentalismo e neofuncionalismo – para medir adequadamente a importância das instituições no processo de decisão e, de uma maneira geral, no processo de *policy-making* da União Europeia, recorrerei nesta investigação a outras possibilidades teóricas e abordagens conceptuais que permitam ultrapassar este dualismo redutor¹⁵. Por outro lado, importa ter em conta que, como refere Lobo-Fernandes (2007, 151):

“ (...) muito embora a tentativa de constitucionalizar [de forma explícita] o sistema político da União Europeia se tenha gorado, é aparente (...) a existência de fortes elementos verticais no actual quadro. Por outro lado, a expansão das áreas de intervenção da EU dita a necessidade de maior *accountability*, e com ela um maior aprofundamento institucional” [ênfase no original].

Assim, privilegiarei nesta tese o enfoque teórico neo-institucionalista, em especial a abordagem institucionalista da escolha racional complementada pelo institucionalismo histórico, dado que a vertente racionalista tende a desvalorizar – persuado-me que com prejuízo para o rigor dos resultados encontrados - a ideia de que a integração europeia é um *processo* complexo que tem evoluído e se tem revelado ao longo do tempo, muitas vezes como produto de consequências não inteiramente expectáveis do próprio processo de decisão da UE. Não obstante, importa sublinhar que apesar de serem abordagens diferentes, as duas perspectivas teóricas não deverão necessariamente ser entendidas como escolas de pensamento concorrentes. Na verdade, embora rejeite a abordagem não histórica e funcionalista da vertente racionalista, o institucionalismo histórico adopta uma linha de explicação sobre as preferências e os comportamentos dos actores que é compatível com a perspectiva da escolha racional. Neste sentido, como sublinhou Mark Pollack (2004, 141) o institucionalismo histórico pode ser considerado uma variante particular da teoria da escolha racional que enfatiza a importância da inércia, da sequência e da ideia de *path dependence* no processo de integração europeia.

¹⁵ Sobre estas insuficiências ver, por exemplo, Isabel Camisão, e Luís Lobo-Fernandes. 2005. *Construir a Europa: O Processo de Integração entre a Teoria e a História*. Cascais: Principia, pp. 34-42.

No que respeita à metodologia adoptada na análise de fenómenos macrossociais, segui uma estratégia de estudo de caso, predominantemente qualitativa. Segundo esta metodologia, os casos são entidades singulares seleccionados pelo seu significado, e são estudados de forma intensiva e contextualizada. De acordo com Charles C. Ragin (1994, 303): “In case-oriented work, explanations are interpretive accounts of how conditions come together in historically specific ways to produce outcomes in specific cases. Causal conditions are approached inclusively; that is, a causal condition is included in an explanation if it helps makes sense of the evidence”.

Por uma questão de maior clareza, optei por dividir esta tese em cinco partes. Na primeira parte é feita a introdução da temática e são indicadas as proposições e interrogações que servirão de fio condutor à investigação. Na segunda parte, são consideradas brevemente as teorias clássicas da integração e é apresentado o quadro teórico que enquadrará esta tese. Nesta linha, o primeiro capítulo introduz os sistemas de racionalidade tradicionais da integração europeia, e o segundo capítulo explora a viragem de agulha teórica para o estudo da governação. Na terceira parte da tese, procura-se “actualizar” o perfil da Comissão, e esclarecer em que medida a evolução da instituição tem denotado um decréscimo ou, pelo contrário, um acentuar da sua importância e influência. Assim, o capítulo 3 visa aferir a posição institucional da Comissão Europeia no seio do sistema de governação da UE, enquanto que o capítulo 4 se debruça sobre a acção da Comissão enquanto agente e enquanto principal. A quarta parte da tese consiste na aferição empírica das hipóteses e proposições que servem de linha condutora a esta investigação, através da análise do papel da Comissão no processo de reformas dos tratados desde 1985. Nesta parte, o capítulo 5 concentra-se na problemática da reforma dos tratados e do processo de constitucionalização da UE, e os capítulos seguintes – capítulos 6 a 11 – analisam em pormenor o papel da Comissão nas várias etapas das reformas dos tratados desde o AUE até ao Tratado de Lisboa. Por fim, na quinta e última parte são sistematizadas as conclusões.

II. A EVOLUÇÃO DOS SISTEMAS DE RACIONALIDADE NA ANÁLISE DA INTEGRAÇÃO EUROPEIA: DA LÓGICA DA INTEGRAÇÃO À LÓGICA DA GOVERNAÇÃO

“(...) the politicians think they can unite Europe and the social scientists think they can explain the process and predict its outcome. But (...) the politicians are divided on who *should* rule – national governments or federal institutions – and scholars are divided on who *does* rule, national governments or federal institutions” (Nelsen and Stubb 1998, x) [ênfase no original].

A conflitualidade entre nações - resultante da rigidez dos princípios de soberania e territorialidade que cunharam o moderno sistema de estados (erigido a partir da Paz de Vestefália) - tem levado pensadores e políticos a advogar a criação de uma nova estrutura política de inspiração integrativa que permita a pacificação das relações internacionais. O sonho de uma Europa unida, política e economicamente, insere-se nesta corrente, mas seria a devastação trazida por duas grandes guerras que transformaria o sonho em necessidade. Aparecendo como uma resposta a problemas imediatos – colocar a gestão do carvão e do aço da França e da Alemanha sob uma autoridade comum – a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) lança a génese de um projecto de integração regional inspirado num modelo de paz que permitiu ao velho continente recuperar economicamente, ao mesmo tempo que criava *ligações* que impediam um reacender dos conflitos intra-europeus. A novidade estava no método escolhido pois, se até então as organizações europeias eram fundamentalmente intergovernamentais (havendo lugar à cooperação entre Estados, mas não à partilha de soberania), a nova organização assentava numa soberania partilhada (num sector específico), lançando as bases de uma verdadeira comunidade integrada¹⁶.

¹⁶ De acordo com Peter H. Smith (1993, 5) os processos de integração regional podem variar significativamente. O autor destaca quatro dimensões importantes para a análise: “*Scope* – the range of issues areas and transactions falling under the purview of the integration scheme; *Depth* – the extent of policy coordination or harmonization; *Institutionalization* – the degree to which accommodation and decision making take place in organized and predictable ways, perhaps through formal acceptance of a diplomatic

A experiência de integração da Europa Ocidental – entretanto alargada a todo o continente - e a originalidade da arquitectura institucional que lhe servia de base apareceram assim aos olhos dos estudiosos como um espaço privilegiado para testar as teorias existentes e mesmo para o desenvolvimento de novas teorias. A evolução do processo de integração foi acompanhada pela evolução do próprio estudo da integração que se abriu a outras áreas do conhecimento incorporando pistas do estudo da governação nacional, das políticas públicas, e da política comparada. Esta mudança de agulha teórica está directamente relacionada com o facto de os analistas terem deixado de ver a União Europeia como uma mera organização internacional, reconhecendo a sua especificidade (em relação aos órgãos internacionais) e admitindo que, pelo menos em algumas áreas, a UE apresenta características que a aproximam mais dos sistemas políticos nacionais do que de qualquer uma das organizações internacionais existentes.

treaty, or from ad hoc and informal processes, as through de facto participation in a regional entity; *Centralization* – the extent to which there exists a central, supranational decision-making apparatus to establish common policy and resolve disputes or whether accommodation results from intergovernmental bargains”.

1. A Evolução das Teorias da Integração

Em face da devastação causada pela Segunda Guerra Mundial, muitos académicos concentraram-se na necessidade de criar um novo tipo de sistema político que facilitasse a cooperação entre Estados e garantisse a paz internacional. Alternando entre soluções de carácter mais regional (como uma federação europeia), ou mais universalista (como o sistema de paz mundial idealizado por David Mitrany), as ideias avançadas acabariam por influenciar decisivamente a teoria neo-funcionalista desenhada por Ernest Haas para explicar o emergente processo de integração europeia. Da mesma forma, o modelo realista que dominou as teorias das Relações Internacionais no período pós-guerra acabaria por fornecer as raízes para o principal contraponto ao neofuncionalismo – o intergovernamentalismo.

Na Europa Ocidental o que parecia estar em jogo era não só o Estado-nação vestefaliano (soberano, territorializado), mas também o sistema inter-estatal clássico, ele próprio resultado de uma forma territorial de organização¹⁷. Constituiriam as Comunidades Europeias um exemplo de um novo sistema político “pós-nacional” no qual a autoridade dos Estados estaria condenada a desaparecer? Aceitar esta proposição significaria que a Europa embarcava numa profunda transformação que implicaria uma reordenação radical dos padrões de autoridade política e que resultaria, eventualmente, numa nova forma de Estado *acima* do Estado-nação – é o paradigma supranacional. Rejeitar esta tese significaria reconhecer a perenidade histórica do Estado-nação e, nesta medida, aceitar que qualquer resultante do processo de integração será sempre o reflexo das preferências dos Estados (particularmente daqueles cujo poder relativo lhes permite controlar as regras do jogo) – é o paradigma intergovernamental.

1.1. Federalismo

Para muitos académicos e políticos a solução para o conflito entre as nações estaria no desenvolvimento de uma Federação de nações. Um dos homens que mais contribuiu para a divulgação desta ideia foi o filósofo alemão Immanuel Kant que assentou o seu sistema de Paz Perpétua numa federação na qual os Estados

¹⁷ Cf. Ben Rosamond. 2000. *Theories of European Integration*. London: Palgrave, p.1.

conservariam as soberanias nacionais¹⁸.

A preocupação de acabar com a guerra tornou-se, compreensivelmente, durante o Século XX no objectivo central, uma espécie de “Santo Graal” político e intelectual (Rosamond 2000, 20). No período entre as duas guerras a ideia de uma “Europa Unida” ganha cada vez mais adeptos entre intelectuais e políticos. Um dos pensadores que mais influenciou este movimento foi Richard Coudenhove-Kalergie. No seu livro *Pan-Europa* publicado em 1923, Coudenhove-Kalergie defendia uma Europa unida assente numa constituição federal. No mesmo sentido, Aristide Briand, ministro dos negócios estrangeiros francês, formulara em 1930 em nome do seu governo o famoso “Memorandum sobre a Organização de um Regime de uma União Federal da Europa”. Embora os dramáticos acontecimentos que se seguiram (e que acabariam por culminar na Segunda Guerra Mundial) tenham feito cair por terra a ideia da federação avançada por Briand, a importância do documento perdura na medida em que representou a primeira proposta formal de um governante para a unidade da Europa.

Se a ideia de uma Europa unida já dominava a agenda política e intelectual do período pós-Primeira Guerra, ganha uma legitimidade reforçada depois da Segunda Mundial (Rosamond 2000, 22). Entre os impulsionadores do movimento federalista nos anos que se seguiram ao fim do conflito contam-se nomes como o de Jean Monnet, Walter Hallstein e Altiero Spinelli, federalistas empenhados que procuravam contrariar o demasiadamente lento progresso da Europa e reavivar o projecto de uma federação europeia. O produto final dos seus esforços ficou talvez aquém dos seus ideais federadores, mas, ainda assim, a inspiração federalista parece ter acompanhado toda a construção do projecto europeu. Significa isto que o federalismo mais do que encontrado num resultado concreto – um Estado Federal – pode também ser descoberto numa estratégia pragmática de pequenas conquistas que reforçam a integração.

Genericamente, quando se fala de federalismo existe a tendência para identificá-lo com um arranjo constitucional no qual a autoridade está dispersa entre dois ou mais níveis de governação. Os sistemas federais são, portanto, formados por unidades territoriais que transferem uma parte da autoridade para instituições centrais comuns, embora permaneçam largamente intactas como unidades, retendo pelo menos uma parte da sua autonomia. A fórmula federal parece permitir, por conseguinte, a tão desejada “unidade na diversidade”.

¹⁸ Embora a obra de Immanuel Kant seja absolutamente incontornável deve referir-se que, como sublinha Rosamond (2000, 20), a ideia de uma federação ou de um arranjo de tipo federal como solução para os conflitos entre nações era já antecipada por diversos autores praticamente desde a formação do moderno sistema de estados no Século XVII.

Não obstante, a “elasticidade” conceptual do federalismo torna difícil, senão impossível, apresentá-lo como uma única teoria. Como escreveu Ben Rosamond (2000, 29): “it is very difficult to separate federalist theorizing from federalist advocacy and, by the same token, *it is difficult to find a single, coherent body of European federalist theory*” [meu sublinhado]. É também esta “plasticidade” que nos permite encontrar diferentes tradições filosóficas e ideológicas, diferentes matrizes empíricas e diferentes influências e estratégias, em suma, diferentes (senão mesmo concorrentes) concepções de uma Europa federal. Monnet, por exemplo, desenvolvia o chamado “federalism by instalments” (Burgess 2004, 32), uma estratégia política baseada em pequenos passos concretos no domínio económico que levariam a uma Europa federal¹⁹. Ao forjar ligações funcionais específicas entre Estados sem afectar directamente a soberania destes, Monnet acreditava que a porta para o federalismo seria aberta gradualmente²⁰. Em completo contraste, a estratégia mais radical de Spinelli defendia que se começasse com instituições políticas fortes e um tratado legitimado pelo povo, ou seja, uma constituição. O método de Monnet acabaria por ser o escolhido, muito embora seja de reconhecer que a chamada de atenção de Spinelli para os perigos de uma paralisação da “Europa de Monnet” tenha encontrado eco em diversos momentos do processo de integração.

Em suma, embora permaneça uma visão popular actualmente (sobretudo na sua vertente neofederal)²¹, a abordagem federalista é, como refere Laura Cram (1997, 8), mais uma estratégia para satisfazer interesses comuns do que uma teoria para explicar a razão do aparecimento das forças integrativas.

1.2 Funcionalismo

As abordagens funcionalistas têm sido fundamentais para o estudo do processo de integração. E, no entanto, o funcionalismo não é uma teoria da integração europeia. O maior representante desta corrente é David Mitrany que, na verdade, se opunha ao

¹⁹ Para David Mitrany a estratégia seguida por Monnet era um “funcionalismo-federal” (Bache 2006, 7) [minha tradução].

²⁰ Deve, porém, referir-se que, muito embora a construção europeia seja resultado de compromissos (que normalmente operam segundo o mínimo denominador comum) e de um assinalável pragmatismo, em rigor, o processo é marcado por pequenos saltos, seguindo o chamado modelo de escada de J. Galtung, referido em Gonidec (1977, 516): “[r]étrospectivement, il y aurait une logique du développement de l’intégration européenne: extension des domaines d’intervention avec un nombre d’Etats constant, suivie d’une augmentation du nombre d’Etats-membres avec un domaine d’intervention constant, puis une nouvelle extension des domaines d’intervention avec un nombre d’Etats constant, etc. La formule serait: une seule chose à la fois, ce qui implique un certain pragmatisme (...)”.

²¹ Para uma introdução ao tema do neofederalismo ver, por exemplo, Isabel Camisão, e Luís Lobo-Fernandes. 2006. “Pragmatismo e Evolução Neofederal na Construção Europeia ou a Inversão da Questão do Federalismo”. *Perspectivas*, nº 2, Dezembro, pp. 55-62.

projecto de integração regional²². O funcionalismo de Mitrany²³ apresentado em trabalhos como “A Working Peace System” (1943) criticava a divisão do mundo em unidades políticas competitivas (estados-nação) que considerava responsáveis pelos conflitos internacionais. Para resolver o problema propunha uma solução universal (e não regional) para aquilo que ele considerava ser um problema geracional: “how to weld together the common interest of all without interfering unduly with the particular ways of each” (Mitrany, citado em Cram 1997, 9). O ponto de partida não seria encontrar uma forma ideal de sociedade internacional, mas identificar quais as funções que esta sociedade deveria ter. Assim, para Mitrany era imperativo erradicar o nacionalismo, isto é, a organização territorial do poder, e substituí-la por uma rede de agências internacionais (agências funcionais) com autoridade sobre áreas funcionalmente específicas (como por exemplo, a segurança, os transportes ou a comunicação), havendo uma transferência progressiva de funções e de autoridade dos Estados para órgãos internacionais. À medida que tal acontecia, os Estados tornar-se-iam cada vez menos susceptíveis de acções independentes; as divisões nacionais perderiam, assim, gradualmente a sua importância e a oposição “ideológica” a instituições internacionais fortes seria ultrapassada. A integração funcional seria pragmática, tecnocrática e flexível e, no longo prazo, poderia evoluir para uma espécie de governo internacional, ainda que não um verdadeiro Estado.

1.3 Neofuncionalismo

Tendo como ponto de partida a análise da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, Ernst B. Haas²⁴ – com a colaboração de outros importantes académicos²⁵ – foi desenvolvendo e refinando ao longo dos anos as premissas originais de uma teoria da integração europeia conhecida como Neofuncionalismo.

²² Para Mitrany as federações regionais serviriam apenas para reproduzir as rivalidades nacionais numa escala mais abrangente, pelo que se opunha a qualquer tipo de reorganização política em unidades separadas. Neste sentido, como sublinham Ian Bache e Stephen George (2006, 6) “any international system that is to usher in a new world must produce the opposite effect of subduing political division”.

²³ Mitrany preocupou-se sobretudo com a possibilidade de conseguir a paz a nível mundial. No seu trabalho mais conhecido *A Working Peace System* (1943) Mitrany defendeu a necessidade de uma mudança na forma de olhar as Relações Internacionais, particularmente a prevenção da guerra. Para tal apresentou uma “alternativa funcional” cujo objectivo era unir não só a Europa, mas o mundo.

²⁴ O trabalho de Haas continua ainda hoje a ser a mais importante referência do neofuncionalismo. Veja-se em particular os seus livros *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957* (1958, 1968); e *Beyond the Nation-State* (1964).

²⁵ Nomeadamente de Leon Lindberg (um dos discípulos de Haas), cuja obra ajudou a definir e a avançar a teoria neofuncionalista. Veja-se, em particular, Leon Lindberg. 1963. *The Political Dynamics of European Economic Integration*. Palo Alto, CA: Stanford University Press.

Como o nome indica este enfoque sistémico do processo de integração deriva da teoria funcionalista, embora apresente em relação a esta diferenças significativas. Na verdade, o neofuncionalismo de Haas foi concebido especificamente para atender à experiência comunitária e assim ultrapassar alguma inadequação da teoria funcionalista como explicação do processo de integração. Uma das características que distinguia a nova teoria era a importância atribuída aos actores e às suas interacções, resultado da ênfase colocada pelos neofuncionalistas na integração como *processo* e não como *end-state*. Para Haas, pois, integração:

“é o processo pelo qual os actores políticos de diferentes proveniências nacionais são levados a transferir as suas lealdades, expectativas e actividades políticas para um novo centro, cujas instituições possuem, ou reivindicam jurisdição sobre os Estados nacionais pré-existentes. O resultado final de um processo de integração política é uma *nova* comunidade política, que se impõe às comunidades pré-existentes”²⁶ (citado em Rosamond 2000, 12) [tradução e ênfase minhas].

Dado que os neofuncionalistas prevêem o estágio final da integração sob a forma de um Estado europeu, a sua atenção centra-se no carácter inevitável e determinista do processo. Partindo da experiência da CECA, Haas concluiu que a integração económica de sociedades com estruturas semelhantes às da Europa Ocidental, sendo conduzida por instituições centrais comuns, poderia levar automaticamente a uma comunidade política transnacional.

As instituições centrais têm, portanto, uma importância estratégica na teoria neofuncionalista. Criadas com o propósito de guiarem o processo de integração são-lhe atribuídas tarefas inerentemente *expansivas*, cujo acção produz efeitos independentes nas políticas dos Estados-membros. Assim, com grande probabilidade, o avanço do processo de integração alterará as estratégias e atitudes dos grupos de interesses, dos partidos nacionais, e de outras elites políticas²⁷. A percepção de que existe uma alteração no *locus* de poder e da autoridade seria acompanhada pela transferência de

²⁶ Desta definição de integração ressalta uma dimensão mais utilitarista do método funcionalista por oposição à visão mais teleológica (união mundial) de Mitrany.

²⁷ Haas abandona o papel integrativo central atribuído por Mitrany à “mudança de atitude”. Assim, considera que o processo de integração não está inicialmente dependente do apoio das massas, muito embora, tal apoio venha a tornar-se, com o tempo, associado ao seu desenvolvimento. Neste sentido, Haas partilha de uma visão mais elitista da integração europeia.

lealdades²⁸, deixando doravante esses grupos de orientar a sua actividade para os governos nacionais e passando a concentrar-se na nova autoridade supranacional. É mesmo provável que estes grupos modifiquem a sua organização política e as suas tácticas de forma a ter acesso e a poder influenciar os novos centros de decisão. Haas preconizava, assim, uma nova aplicação da lógica expansiva da integração. À medida que funções inerentemente expansivas são atribuídas às instituições supranacionais, as responsabilidades e poderes destas instituições, assim como o apoio que lhes é dirigido, tendem a expandir-se e a aprofundar-se sucessivamente gerando mais integração – é o chamado efeito de *spillover*²⁹. Tal significa que a integração por sector não pode ser conseguida isoladamente, pois a integração de um sector reflecte-se nos sectores correlacionados provocando um efeito de *spillover* que confere ao processo de integração uma espécie de “expansão automática”. Em suma, podemos dizer que para os neofuncionalistas a integração é entendida como um processo utilitário, caracterizado por uma lógica de “alastramento”, e através do qual se verifica uma deslocação do *locus* de decisão dos Estados-nação para instituições supranacionais centrais, resultando numa decomposição gradual das soberanias e na emergência de um “superestado regional”.

Na primeira fase de integração europeia, o neofuncionalismo demonstrou uma enorme aplicabilidade na explicação de “como” e “porquê” os Estados decidem voluntariamente ligar-se a outros, o que, embora implicando perda efectiva da sua soberania, resultava também na aquisição de uma nova modalidade para resolver os conflitos entre eles (Haas 1970, 610). Apesar deste sucesso inicial, não demorou muito para que o desenrolar do próprio processo de integração europeia pusesse em xeque as expectativas neofuncionalistas. As premissas iniciais associadas à Comunidade estavam longe de ser cumpridas, ao mesmo tempo que o *spillover* e a integração progressiva pareciam também não ocorrer. Em particular, a “crise da cadeira vazia”³⁰ precipitada por Charles De Gaulle em 1964 veio pôr em causa as previsões neofuncionalistas.

²⁸ A “transferência de lealdades” estava, portanto, directamente relacionada com o processo de europeização. Segundo os neofuncionalistas, a europeização levaria a uma mudança gradual das lealdades das elites do nível nacional para o nível europeu. A “automaticidade” desta troca é, todavia, contestável, pois, como referem Maria Green Cowles e Thomas Risse (2001, 234) “(...) we have only limited evidence for such a shift in loyalties”. Não significa isto que o processo de europeização deixe inalteradas as identidades colectivas, mas apenas que, como notam os mesmos autores, “[a]ctors hold multiple social identities, and these loyalties appear to be context dependent. As a result, *individuals may hold strong nation-state identities and, at the same time, identify with Europe*” [meu sublinhado]. Cowles e Risse argumentam mesmo que as lealdades para com um Estado-nação e a identidade europeia não só não são contraditórias, como podem até ser complementares. Para uma análise alargada das consequências da europeização ver, por exemplo, Maria Green Cowles, James Caporaso and Thomas Risse, eds. 2001. *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. New York: Cornell University Press.

²⁹ Na definição de Lindberg (1963, 10) *spillover* é “a situation in which a given action, related to a specific goal, creates a situation in which the original goal can be assured only by taking further actions, which in turn create a further condition and a need for more action and so forth”.

³⁰ Na sequência desta crise foi acordado o famoso “Compromisso do Luxemburgo” que, exigindo a regra da unanimidade em determinadas matérias, confere, na prática, aos Estados a possibilidade de vetar uma decisão invocando interesses nacionais vitais.

Conscientes dos limites do modelo, os seus teorizadores, incluindo Haas, reconheceram ser impossível continuar a sustentar a automaticidade do processo.

De sublinhar, no entanto, que apesar das muitas críticas que lhe foram dirigidas (o próprio Haas chegou a considerar a teoria obsolescente³¹) o neofuncionalismo não sucumbiu, demonstrando antes uma impressionante capacidade de revitalização. De facto, no início da década de 1990, o supranacionalismo ganhou uma popularidade renovada, explicada em grande parte pelo novo ímpeto que o Acto Único e o Tratado de Maastricht trouxeram ao processo de integração. Como sublinhou Andrew Moravcsik (1998, 16) “whith few outcomes theoretically excluded, a rule of thumb emerged in the literature on the European Community: *when integration stagnated, scholars criticized neofunctionalism; when integration progressed, they rediscovered it*” [meu sublinhado]. Não surpreende, portanto, que, a seguir a um período de “hibernação”, a teoria neofuncionalista seja novamente redescoberta ainda que, na maior parte das vezes, envergando novas roupagens.

1.4 O Intergovernamentalismo

A resposta à inadequação parcial do modelo neofuncionalista para explicar os reveses do processo de integração na década de 1960 foi desenvolvida por Stanley Hoffmann. Apoiando-se largamente nas premissas realistas das Relações Internacionais, Hoffmann rejeitava a visão neofuncionalista de que os governos seriam “incapazes” de resistir às pressões das elites no sentido de mais integração, questionando portanto a ideia de “automaticidade” do processo. Hoffmann não negava o papel de outros actores (para além dos governos nacionais) na definição do rumo da integração³², sobretudo em sectores *low politics*³³. No entanto, considerava que aos governos nacionais estavam reservadas as decisões-chave, não apenas porque possuíam a soberania legal, mas também porque estavam imbuídos de legitimidade política que lhes advinha do facto de serem os únicos actores do processo de integração democraticamente eleitos³⁴.

³¹ Ver Rosamond, *op. cit.*, 50.

³² Neste sentido, o intergovernamentalismo de Hoffmann afasta-se do realismo clássico para o qual os Estados são os únicos actores com relevância.

³³ A forma tradicional de pensar os assuntos em relações internacionais recorre à sua classificação como *high politics* ou *low politics*. Na primeira categoria, caberiam os assuntos tradicionalmente associados à sobrevivência do Estado (relações políticas, militares, e de segurança) e que, portanto, exigiriam a atenção dos funcionários de topo das administrações estatais e dos próprios líderes nacionais. Pelo contrário, na categoria *low politics* caberiam problemas relacionados com o domínio económico, social, demográfico e ambiental e que, por conseguinte, seriam tratados pelos níveis mais baixos das administrações estatais.

³⁴ Relembre-se que Hoffmann desenvolveu a teoria intergovernamentalista anos antes das primeiras eleições directas para o Parlamento Europeu que, embora previstas pelo Tratado de Roma, só se realizariam pela primeira vez em 1979.

Por outro lado, embora reconhecendo o sucesso do modelo cooperativo, na medida em que poderia produzir resultados de soma positiva (e não apenas de soma nula), Hoffmann considerava que os acontecimentos da década de 1960 punham a descoberto divergências reais existentes entre os Estados-membros. Significava isto que à “lógica da integração” Hoffmann opunha a “lógica da diversidade” que, resultado do contexto político interno de cada Estado e de um conjunto de factores externos (ou seja a situação do Estado no sistema internacional), imporia limites ao efeito de *spillover* sugerido pelos neofuncionalistas. O processo de integração permaneceria assim largamente intergovernamental e o poder das instituições só aumentaria na medida em que os governos considerassem que tal serviria o seu interesse nacional. A União Europeia seria por conseguinte, na perspectiva de Hoffmann, apenas uma forma (ou talvez a forma) de regenerar e adaptar o Estado-nação ao mundo contemporâneo³⁵. É verdade que o autor vai mais longe na sua articulação do paradigma intergovernamental ao reconhecer que a Comunidade apresenta (pelo menos a partir do Acto Único Europeu) um estilo de tomada de decisão supranacional (baseada em compromissos e interesses comuns). Não obstante, a ênfase é nitidamente colocada nas negociações intergovernamentais (*intergovernmental bargaining*) que antecedem essa tomada de decisão, razão pela qual a análise e o esforço de investigação devem concentrar-se inicialmente no nível intergovernamental.

À semelhança do que aconteceu com o neofuncionalismo, também o intergovernamentalismo de Hoffmann foi sujeito a um espectro alargado de críticas. Por um lado, a sua teoria não dava a devida importância aos constrangimentos que se impunham aos Estados em resultado da sua crescente interdependência. Por outro lado, o intergovernamentalismo parecia também incapaz de apreender adequadamente a complexidade e a inovação do projecto de integração comunitário. Para os críticos de Hoffmann, a Comunidade Europeia (CE) era mais do que um mero regime internacional, e as negociações no nível europeu não poderiam ser resumidas aos interesses nacionais. Ainda assim, a constatação dos limites da abordagem intergovernamentalista não significou o seu esquecimento. Antes permitiu o aperfeiçoamento de algumas das suas proposições iniciais, abrindo as portas ao aparecimento de novas variantes.

³⁵ A ideia de que o processo europeu foi deliberadamente concebido e desenvolvido para preservar o estado-nação foi também desenvolvida pelo historiador Alan Milward, para quem a integração europeia existe apenas devido a uma espécie de somatório de interesses nacionais convergentes que encontraram no mercado comum a forma adequada para prosseguir objectivos internos.

1.5 O Intergovernamentalismo Liberal

Andrew Moravcsik é o proponente de uma das mais reconhecidas variantes da abordagem intergovernamentalista ao estudo da integração europeia – o Intergovernamentalismo Liberal. Em termos simples, a teoria desenvolvida por Moravcsik (1998) pode ser definida como um modelo de formação de preferências (inspirado nas teorias liberais das RI e na Economia Política Internacional), e de negociação internacional (baseado na teoria da negociação internacional e no jogo de dois níveis proposto por Robert Putnam³⁶). Tal como Hoffmann, Moravcsik assume que os Estados são actores racionais, mas distancia-se da visão realista que os retrata como “caixas negras”³⁷. Numa linha de racionalidade diversa, a abordagem de Moravcsik pressupõe olhar precisamente para dentro da “caixa” para compreender a formação do interesse nacional. Considerando que os governos jogam um “jogo de dois níveis” (doméstico e internacional), a análise de Moravcsik concentra-se em dois passos sequenciais: numa primeira fase, um processo político interno determina a definição de interesse nacional e, consequentemente, a posição que cada um dos governos defenderá na negociação internacional (nível doméstico). A segunda parte da análise consistirá precisamente em perceber como é que os interesses conflituosos dos Estados-membros são reconciliados no fórum negocial do Conselho de Ministros da UE (nível internacional).

Muito embora a importância que Moravcsik atribui à política doméstica ponha em evidência alguma similitude com uma visão pluralista das Relações Internacionais, as premissas centrais do intergovernamentalismo liberal afastam-no desta classificação, sobretudo porque coloca a tónica na importância das *preferências* e do *poder* dos Estados. Daí que, embora Moravcsik reconheça que os interesses dos governos nacionais reflectem as preferências políticas internas³⁸, para ele, todas as decisões

³⁶ A metáfora do “jogo de dois níveis” foi utilizada por Robert Putnam num artigo publicado em 1988 para retratar as dinâmicas entre a política interna (ou doméstica) dos Estados e a política internacional. Segundo Putnam, os governos nacionais definem as suas preferências políticas (ou interesses nacionais) internamente no seu ambiente doméstico. Serão depois estas prioridades que determinarão o seu comportamento nas negociações internacionais. De referir, que o jogo nas duas arenas (ou níveis) pode decorrer em simultâneo, significando que os Estados poderão ser obrigados a ajustar a sua posição negocial no nível internacional para responder às exigências de actores domésticos chave. Cf. Robert Putnam. 1988. “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”. *International Organization*, 42/3, pp. 427-60. Para uma explicação mais detalhada do modelo de Putnam ver, por exemplo, Brigid Starkey, Mark A. Boyer, and Jonathan Wilkenfeld. 2005. *Negotiating a Complex World: An Introduction to International Negotiation*. 2nd ed. Lanham: Rowan and Littlefield, pp.100-04.

³⁷ Na verdade, como sublinhou Pollack (2000, 4-5): “[a]lthough often mischaracterized as neorealist by his critics, Moravcsik’s theory represents a twofold departure from neorealism, insofar as national preferences are assumed to be domestically generated and not derived from state’s security concerns in the international system, and insofar as bargaining power is determined by the relative intensity of preferences and not by military or other material power capabilities”.

³⁸ Refira-se que, para Moravcsik, estas preferências nacionais reflectem o equilíbrio dos interesses económicos, e não as preferências de políticos ou as preocupações com a segurança estratégica nacional (Bache 2006, 15).

tomadas pela UE são apenas o resultado da negociação entre Estados. A tendência será, pois, para acordos baseados no mínimo denominador comum, o que por sua vez resultará numa limitação clara de transferência de soberania para os actores supranacionais (Cini 2007, 110). Na verdade, para os intergovernamentalistas liberais, as instituições europeias servem apenas para aumentar a eficiência das negociações interestatais. Significa isto que a delegação de competências nestas instituições não deverá ser confundida com a defesa de qualquer ideologia federal, ou com uma crença na eficiência inerente às instituições internacionais, sendo apenas uma forma de os governos se assegurarem que os compromissos previamente obtidos serão respeitados e operacionalizados.

Ainda que o intergovernamentalismo liberal possa ser considerado uma versão mais apurada da explicação intergovernamentalista do processo de integração (Bache 2007, 13), tem sido objecto de inúmeras críticas³⁹, nomeadamente porque parece ignorar o “dia-a-dia” do processo político, bem como o carácter multi-nível da União Europeia. O resultado é uma visão demasiadamente estatocêntrica que, tautologicamente, subvaloriza o papel dos actores supranacionais (e de outros actores transnacionais não-estatais) no processo de integração europeia. Como sublinhou Neill Nugent (2006, 566-67), neste caso a propósito da Comissão Europeia, “Moravcsik’s portrayal of the Commission as exercising the role of little more than a facilitator in respect of significant decision-making has attracted particular criticism, with numerous empirically-based studies claiming to show that the Commission does exercise an independent and influential decision-making role be it as ... an *animateur*, a policy entrepreneur, or a motor force” [itálico no original].

1.6 Conclusão: as insuficiências explicativas dos argumentos tradicionais

Embora reconhecendo a natureza *sui generis* da União Europeia, a verdade é que o debate teórico sobre o processo de integração foi, durante décadas, dominado pela tentativa de aferir o papel dos Estados no desenrolar deste processo. Para os defensores do paradigma supranacional, pese embora o facto de as decisões e de o modelo

³⁹ Paradoxalmente, as inúmeras críticas que têm sido feitas ao intergovernamentalismo liberal acabaram por catapultá-lo para um lugar de destaque no estudo da integração europeia. Como notou Pollack (2000, 5): “[d]uring the 1990s, liberal intergovernamentalism came to occupy a strange but central place within the literature on European Integration: Although few scholars other than Moravcsik have explicitly identified themselves as liberal intergovernamentalists (indeed, I am aware of none), nearly all American and European students of the EU defined themselves *against* one or another aspect of liberal intergovernamentalism, or both” [ênfase no original].

institucional inicial terem sido definidos pelos Estados, o processo ganhou uma dinâmica própria que “escapou” ao controlo dos governos nacionais. Para o paradigma alternativo – o intergovernamental - a integração europeia aparece como um processo quase exclusivamente controlado pelos governos nacionais, que apenas aceitam cooperar para resolver problemas comuns. Ora, nenhum dos dois enunciados parece estar apto a captar na totalidade as grandes transformações ocorridas na Comunidade, particularmente a partir de meados da década de 1980⁴⁰. Por outro lado, e no que respeita à probabilidade de cenários futuros, a disputa entre estas duas correntes tende a apontar duas resultantes opostas: a União Europeia como uma organização intergovernamental *versus* a União Europeia como um Estado supranacional. Será, pois, precisamente aqui que reside um dos problemas teóricos, dado que, como sublinhou Philippe C. Schmitter (1996, 2), “needless to say, *between these two outcomes would seem to lie a wide range of potential intermediate outcomes* [ainda que] these have proven difficult to imagine and label” [minha ênfase]. Daqui decorre naturalmente que, por um lado, a limitação do debate clássico à dicotomia intergovernamentalismo/supranacionalismo não permite colocar todas as questões possíveis sobre a integração europeia contemporânea e, por outro, marginaliza os contributos de importantes ramos da teoria internacional.

São muitas e variadas as propostas que teorizam a “nova Europa”⁴¹. Não se enquadrando nos objectivos centrais desta tese a sua descrição exaustiva serão aqui consideradas as chamadas teorias da governação europeia, onde se incluem os modelos teóricos que encabeçam de forma mais consistente esta investigação.

⁴⁰ De facto, os anos que se seguiram ao Conselho Europeu de Fontainebleau (realizado em Junho de 1984 com o objectivo de definir novas orientações comunitárias) ficaram marcados por uma série de iniciativas que viriam relançar o processo de integração. Desde o alargamento da Comunidade a dois novos países (Portugal e Espanha), passando pelo Acto Único Europeu e pela ratificação (ainda que algo conturbada) do Tratado da União Europeia, muitos e decisivos foram os impulsos que fizeram avançar o projecto europeu. Esta linha de argumento é também articulada por Luís Lobo-Fernandes. 1995. “State Autonomy or Transnational Fusion: The European Union and the New Telecommunications Policies”. Tese de Doutoramento, University of Cincinnati, USA.

⁴¹ Para uma visão geral destas novas abordagens ver, por exemplo, Rosamond, *op. cit.*, capítulo 5.

2. As Teorias da Governação Europeia⁴²

À medida que o processo de integração foi evoluindo o enfoque teórico foi-se afastando da explicação do processo de integração para se centrar na compreensão da União Europeia como um sistema político. Esta mudança de agulha teórica implicou, senão um abandono, pelo menos um desvio das lentes teóricas tradicionais das Relações Internacionais, passando os estudiosos da União Europeia a importar para os seus trabalhos contributos da Ciência Política e da Política Comparada. Como sublinharam Bache e George (2006, 23): “[a]pproaches from the study of domestic and comparative politics turn way from the focus of IR Theories on the process of European integration, and instead treat the EU as a political system that is already in existence, and try to explore ‘the nature of the beast’”.

Uma outra forma de analisar este ajustamento teórico é-nos fornecida por Markus Jachtenfuchs (2001, 250). De acordo com este autor, temos assistido nos últimos anos à passagem da fase clássica da teoria da *integração*, na qual a “política europeia” é uma variável dependente, para a fase contemporânea da *governança* na qual a “política europeia” aparece como variável independente. Significa isto que a União Europeia deixou de ser o fenómeno a estudar, para passar a ser um factor que contribui para a explicação de outros fenómenos ou, por outras palavras, significa trocar a interrogação ‘Porque é que a integração ocorre?’ pela questão ‘Quais as consequências da integração?’ (Rosamond 2007, 121).

2.1 O Novo Institucionalismo⁴³

Como notou Pollack (2004, 137) “a União Europeia é sem dúvida a organização internacional mais densamente institucionalizada do mundo” [minha tradução]. Não surpreende pois que muitos dos estudos sobre a UE procurem analisar o papel das

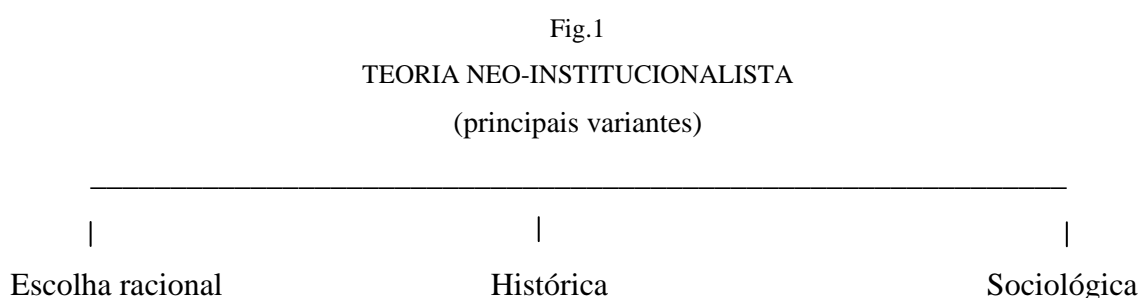
⁴² Existem diversas e distintas definições de “governança”. Segundo a Comissão Europeia (2000, 4) “governança designa o conjunto de regras, processos e práticas que dizem respeito à qualidade do exercício do poder a nível europeu, especialmente no que se refere à responsabilidade, legibilidade, transparência, coerência, eficiência e eficácia (...) a ideia de governança coloca, igualmente, a ênfase na participação de intervenientes infra-nacionais e não governamentais, ou seja, a combinação adequada entre modos de democracia representativa e participativa (...)”. No mesmo sentido, Markus Jachtenfuchs e Beate Kohler-Koch (2004, 99) consideram que governança é “the continuous political process of setting explicit goals for society and intervening in it in order to achieve these goals” ao mesmo tempo que sugerem que “networking is the most characteristic feature of EU governance”. Para um estudo aprofundado do tema ver, por exemplo, Oliver Treib, Holger Bahr, and Gerda Falkner. 2007. “Modes of Governance: Towards a Conceptual Clarification”. *Journal of European Public Policy*, 14:1 Janeiro 2007, pp. 1-20; Markus Jachtenfuchs e Beate Kohler-Koch. 2004. “Governance and Institutional Development”. In Antje Wiener, and Thomas Diez, *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press, pp.97-115; ou, Fritz W. Scharpf. 2001. *European Governance: Common Concerns vs. The Challenge of Diversity*. Colónia: Max Planck Institute for the Study of Societies.

⁴³ Para uma análise detalhada sobre o Neo-institucionalismo ver, por exemplo, B. Guy Peters. 2005. *Institutional Theory in Political Science: The ‘New Institutionalism’*. 2nd ed. London: Continuum.

instituições (formais e informais) e o impacto das práticas institucionalizadas nos resultados políticos (Rosamond 2007, 122). Ora, sendo notória a incapacidade das teorias clássicas da integração para medir adequadamente a importância das instituições no processo de integração europeia, tem vindo a ganhar destaque (sobretudo a partir a década de 1990) uma versão da Teoria Institucionalista - o Neo-institucionalismo - aplicada ao estudo do sistema de governação da União Europeia⁴⁴.

Em rigor, não poderemos, no entanto, considerar o neo-institucionalismo uma perspectiva teórica unificada. Ao contrário, sob este rótulo abriga-se um programa de pesquisa diverso e pouco coeso⁴⁵. Com efeito, embora partindo do pressuposto genérico de que “as instituições são importantes”, os diversos *institucionalismos* apresentam visões alternativas (sem prejuízo de poderem ser entendidas como complementares) sobre a importância das instituições, e mesmo sobre o que se entende por “instituição”⁴⁶.

A teoria neo-institucionalista abarca, por conseguinte, diferentes variantes⁴⁷, sendo habitual subdividir a análise institucionalista em pelo menos três subtipos: racional, histórico e sociológico (Rosamond 2000, 114), cada um deles igualmente subdivisíveis. Quando consideradas num modelo simplificado (Fig.1) as três vertentes institucionalistas poderão ser apresentadas ao longo de um espectro desde o *fin* económico (onde se situaria a vertente da escolha racional) até ao *fin* sociológico:



⁴⁴ J. Jupille e J. A. Caporaso (1999, 441) consideraram a viragem institucionalista nos estudos da UE positiva por quatro razões: “[f]irst, it increasingly borrows from successful literatures, including principal-agent analysis, spatial theories of legislative politics, transaction cost economics, and the new economics of organization. A second and related reason is that these newly applied lenses tend toward a rigor that broad waves of earlier EU literature lacked (...) Third, this conceptual borrowing has not necessitated conceptual stretching (...) Indeed, the ability to generalize across contexts while incorporating local specificity is a signal advantage of institutional analysis. Fourth, the institutional turn has rendered EU studies more integral to the broader concerns of the discipline and has permitted EU studies to contribute in kind”.

⁴⁵ Como notaram Jupille e Caporaso (1999, 431): “[t]he new institutionalism is a disparate set of ideas with diverse disciplinary origins, analytic assumptions, and explanatory claims”.

⁴⁶ Como referiu Peters (2005, 29) “[t]he first and most fundamental question about each approach will be how does it define an institution. This word is used loosely in political science to mean everything from a formal structure like a parliament to very amorphous entities like social class, with other components of the social-political universe such as law and markets also being described as institutions”.

⁴⁷ B. Guy Peters (2005, 18-23) distingue 6 variantes da Teoria Neo-Institucionalista: institucionalismo normativo; institucionalismo da escolha racional; institucionalismo histórico; institucionalismo empírico; institucionalismo internacional; e, institucionalismo societal (ou sociológico).

2.1.1 O Institucionalismo da escolha racional

Os primeiros passos na aplicação da escolha racional à política foram dados por estudantes de política americana que procuravam compreender as origens e o impacto das instituições do Congresso dos EUA na produção legislativa e nas suas consequências políticas. Em particular, os académicos tentavam explicar a razão pela qual as políticas do Congresso apresentavam uma relativa estabilidade, quando todos os modelos teóricos de análise do processo de decisão neste órgão previam que as escolhas políticas seriam inerentemente instáveis (dado que uma coligação formada por uma maioria simples seria suficiente para alterar a legislação existente). De acordo com Kenneth Shepsle (1979; 1986) a resposta para este aparente contra-senso entre a teoria e a prática residia no facto de as instituições do Congresso serem capazes de produzir um “equilíbrio induzido pela estrutura” (*structure-induced equilibrium*) ao definirem o que é ou não permissível, e ao estruturarem o poder de voto e o poder de veto dos vários actores (Pollack 2005, 19). Shepsle e outros estudiosos americanos centraram-se depois no problema do equilíbrio das instituições, tentando explicar, entre outros aspectos, como é que os actores escolhem e estruturam as instituições de forma a assegurar ganhos mútuos, e como é que as instituições se transformam e persistem ao longo do tempo (Pollack 2004, 138).

As conclusões de Shepsle (e os ulteriores desenvolvimentos da sua abordagem) abriram, assim, caminho ao desenvolvimento da aplicação da escolha racional às instituições também no domínio da União Europeia. Conscientes de que os modelos de decisão europeia puramente intergovernamentais subestimavam a importância das regras formais da UE na formação das políticas europeias, os estudiosos das dinâmicas comunitárias procuraram pensar as instituições europeias em termos de escolha racional. De uma forma simplificada, esta perspectiva assenta na ideia de que os indivíduos se comportam de um modo racional, pelo que os actores políticos formam as suas preferências com base nos seus interesses. Neste sentido, as instituições serão importantes não porque alterem as preferências, mas porque têm um impacto na forma como os actores perseguem estas preferências. O institucionalismo da escolha racional analisa, portanto, os constrangimentos que as instituições formais colocam aos actores.

Os institucionalistas da escolha racional têm também explorado o poder relativo dos actores institucionais no processo político, nomeadamente o seu poder de *agenda-setting*. Directamente relacionada com este ponto está a investigação sobre o modo

como os actores supranacionais podem alcançar algum grau de autonomia em relação aos governos nacionais, tornando-se aptos a influenciar o processo político. Aplicando o chamado Modelo Principal-Agente à política da UE, os institucionalistas da escolha racional concluem que os principais (neste caso os Estados-membros) consideram que, em certos casos, as suas preferências serão mais bem salvaguardadas através da delegação de certas funções em instituições comuns (os agentes). Esta abordagem parte pois do pressuposto da acção racional do actor principal, pelo que o seu argumento central assenta, de um modo simplificado, na ideia de que os Estados criam e delegam competências nas organizações internacionais principalmente para reduzir os custos de transacção (*transaction costs*), isto é, os riscos e as penalizações que surgem naturalmente associados às negociações entre dois ou mais actores. No entanto, como notou Pollack (1998, 220) esta delegação inicial de autoridade coloca de imediato um problema aos principais: e se a acção do agente divergir das preferências dos principais? Em rigor, os estudos sobre a delegação de competências apontam sobretudo duas razões que justificam este comportamento “desviante” por parte dos agentes. Primeiro, o agente pode servir-se dos poderes que lhe foram delegados para perseguir a sua própria agenda em detrimento das orientações dos principais (um fenómeno conhecido como *shirking*). Depois, em resultado da própria estrutura da delegação, o agente pode ser sujeito a incentivos perversos que o levam a comportar-se de forma contrária às expectativas dos principais (um comportamento conhecido como *slippage*)⁴⁸. Significa isto que a literatura principal-agente põe em destaque as dificuldades dos principais para controlar totalmente as actividades dos seus agentes. Efectivamente, é reconhecido que à medida que o número de tarefas delegadas aumenta, crescem também as dificuldades para monitorizar as actividades dos agentes. Transpondo o modelo para a União Europeia, tal significará que a primazia inicial dos Estados-membros na criação das instituições e políticas não impede que ocorram falhas na sua capacidade para controlar as instituições e as políticas subsequentes. Para esta dificuldade muito contribui uma assimetria na distribuição da informação, ou seja, o facto de o agente possuir melhor informação do que o principal no que respeita à sua área de especialização, às suas necessidades orçamentais, e às suas próprias actividades.

Tal não significa que os principais não tenham à sua disposição ferramentas para intervir. Com efeito, quando delegam competências num agente, os principais podem

⁴⁸ Os dois fenómenos – *shirking* e *slippage* – representam perdas para os principais. No entanto, os estudiosos da delegação têm-se concentrado essencialmente no processo de *shirking* que, no caso da UE, se poderia traduzir por um comportamento pró-integração e de maximização de competências por parte dos agentes (Pollack 1998, 270).

adotar um conjunto de procedimentos administrativos e de supervisão⁴⁹ para limitar o âmbito de actuação da agência e a possibilidade de *agency shirking*. O problema é que ambos poderão ser bastante dispendiosos para os principais, muito embora o possam ser também para os agentes. Nesta medida, a análise principal-agente procura sobretudo determinar quando, e sob que condições, conseguem os agentes libertar-se do controlo dos seus principais e mesmo influenciá-los⁵⁰.

Para concluir, recuperando a conhecida expressão de Oliver Williamson de que os agentes são “self-interest seeking with guile” (citado em Hawkins 2006, 24), afigurar-se-á provável um conflito de interesses entre as partes, pelo que mesmo sendo certo que os principais tentarão controlar o comportamento dos seus agentes, sabe-se que este controlo será sempre imperfeito e implicará custos, levando inevitavelmente às “perdas de agência” (*agency losses*). No entanto, parece igualmente certo que os governos delegarão autoridade nos agentes supranacionais mesmo sabendo que estes poderão não respeitar sempre as suas preferências, o mesmo será dizer, poderão desenvolver agendas próprias (*agency drift*).

Em suma, trata-se reconhecidamente de uma visão essencialmente funcionalista das instituições, na medida em que se assume que estas são deliberadamente desenhadas pelos actores contemporâneos com vista a um desempenho eficiente de funções específicas (tais como o fornecimento de informação especializada, ou a adopção de políticas credíveis), sendo conferida pouca ou nenhuma atenção ao legado histórico.

2.1.2 O Intitucionalismo histórico⁵¹

O Institucionalismo histórico centra-se sobretudo na ideia de que as relações

⁴⁹ Como foi descrito por Pollack (1998, 220-21), os procedimentos administrativos definem *ex ante* o âmbito da actividade da agência, os instrumentos legais que a agência tem à sua disposição, e os procedimentos que a agência deve seguir. Por seu turno, os procedimentos de supervisão permitem aos principais *a posteriori* monitorizar o comportamento dos agentes e influenciar esse comportamento mediante a aplicação de sanções positivas ou negativas. Quanto aos mecanismos de monitorização, estes podem ser diversos, incluindo o chamado método de “patrulha policial” (*police-patrol*) ou seja a existência de comités de supervisão, e o chamado “alarme de fogo” (*fire-alarm*) que funciona através de queixas dos cidadãos e de análise judicial do comportamento dos agentes. Já no que respeita ao sancionamento, os principais têm à sua disposição um conjunto alargado de instrumentos que incluem o controlo do orçamento, o controlo das nomeações, a possibilidade de aprovar legislação que restringe o comportamento do agente, ou mesmo de rever o mandato da agência.

⁵⁰ Pollack (1998, 221) defendeu que a autonomia e influência de actores supranacionais como a Comissão é explicada primeiramente por quatro factores ou variáveis independentes. Primeiro, a distribuição de preferências entre os governos dos Estados-membros e os seus agentes; ou seja, a actividade das organizações supranacionais é condicionada pelos constrangimentos que lhe são impostos pelas preferências dos seus principais, muito embora os agentes possam explorar em seu proveito preferências fracas ou conflituosas entre os Estados-membros. Segundo, a autonomia e a influência dos agentes depende muito das regras de decisão institucional que regem a delegação de poderes, bem como das sanções a aplicar em caso de “*shirking*”. Terceiro, a autonomia da organização supranacional é maior quando existe uma distribuição assimétrica da informação que lhe é favorável e quando os governos têm dificuldades em monitorizar as suas actividades. Quarto, a influência dos agentes supranacionais é maior quando existem representações transnacionais (*transnational constituencies*) de grupos de interesses ou de outros actores subnacionais que podem exercer pressão sobre os governos.

⁵¹ Para uma apresentação detalhada da vertente histórica do institucionalismo ver, em especial, Paul Pierson. 2004. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. New Jersey: Princeton University Press.

políticas devem ser vistas ao longo do tempo. Em particular os defensores desta abordagem consideram que as decisões não poderão ser explicadas por uma racionalidade abstracta, devendo antes ser contextualizadas. Daqui que, enquanto que o institucionalismo da escolha racional centra a sua análise principalmente nas instituições formais, o institucionalismo histórico adopta uma definição mais alargada de instituição que engloba também constrangimentos informais ao comportamento, tais como valores e regras de conduta (Bache and George 2006, 26).

Centrais para a abordagem institucionalista histórica são os conceitos de *path dependence*⁵² e *lock-in* (ou *inertia*). O primeiro traduz a ideia de que as decisões iniciais fornecem incentivos para os actores perpetuarem as escolhas políticas e institucionais herdadas do passado, mesmo quando os resultados políticos são manifestamente insuficientes (Pollack 2004, 140). Simplificando, o rumo da integração europeia seria determinado pelas decisões iniciais que foram influenciadas por um contexto histórico particular; tal não significa que este rumo é “inalterável”, mas apenas que não poderá ser alterado sem que para tal se verifique uma forte pressão política. Em casos extremos, esta “perpetuação” das escolhas políticas (*path dependence*) pode resultar no *lock-in* das instituições, ou seja numa resistência a uma alteração do rumo inicialmente traçado, o que explicaria o facto de as instituições existentes poderem permanecer em equilíbrio durante longos períodos de tempo, apesar das transformação no contexto político. O *lock-in* de instituições formais significará, portanto, que estruturas (como, por exemplo, a Comissão Europeia) desenvolvam agendas próprias que poderão ser distintas das agendas dos seus “criadores” e que poderão ser “suportadas” por um *feedback* positivo. O institucionalismo histórico confere também um papel central ao *timing* e à sequência, na medida em que reconhece que os acontecimentos (mesmo menores e contingentes) que ocorrem em períodos estratégicos numa fase inicial da sequência temporal moldam os acontecimentos posteriores.

Naquela que é considerada por muitos uma das apresentações mais sofisticadas da corrente histórica do institucionalismo, Paul Pierson (1996; 2004) afirma que as instituições formais e as políticas são resistentes à mudança. De facto, de acordo com o autor (Pierson 2004, 43), as políticas e as instituições são geralmente concebidas de

⁵² Pierson (2004, 20) adopta a definição de *path dependence* introduzida por Margaret Levi (1997, 28): “[p]ath dependence has to mean, if it is to mean anything, that once a country or region has started down a track, the costs of reversal are very high. There will be other choice points, but the entrenchments of certain institutional arrangements obstruct an easy reversal of the initial choice. Perhaps the better metaphor is a tree, rather than a path. From the same trunk, there are many different branches and smaller branches. Although it is possible to turn around or to clamber from one to the other – and essential if the chosen branch dies – the branch on which a climber begins is the one she tends to follow”.

forma a ser difícil modificá-las por duas razões: primeiro porque os seus criadores pretendem muitas vezes “limitar” os seus sucessores; depois porque os actores políticos consideram por vezes útil “limitarem-se” a si próprios. Na linha da literatura sobre os cometimentos credíveis (*credible commitments*)⁵³, Pierson defende que por vezes os actores actuarão com maior sucesso se restringirem o seu menu de opções:

“[I]like Ulisse preparing for the Sirens, political actors often bind themselves, restricting their own freedom in order to achieve some greater goal. To constrain themselves and others, designers create institutions that are sticky. Stickiness is built into the design of political institutions to reduce uncertainty and enhance stability, facilitating forms of cooperation and exchange that would otherwise be impossible” (Pierson 2004, 43).

Não surpreenderá pois que existam com frequência barreiras formais extremamente fortes no que toca à reforma institucional, como por exemplo, no caso da União Europeia, a exigência de unanimidade.

O trabalho de Pierson assenta assim na ideia de que apesar de terem sido os Estados-membros a *desenhar* as instituições e políticas iniciais, a sua capacidade para controlar as políticas e instituições subsequentes pode ser limitada por quatro factores: primeiro, os governos podem, por razões eleitorais, optar por aceitar políticas que lhes tragam benefícios imediatos, mesmo que essas políticas impliquem uma perda do controlo de algumas das suas prerrogativas no longo prazo; segundo, as decisões tomadas podem acarretar consequências inesperadas que dificultam o controlo das decisões futuras; terceiro, as preferências dos governos dos Estados-membros podem mudar ao longo do tempo, por exemplo, em resultado de uma mudança eleitoral que deixará o novo governo a braços como uma herança em termos de *acquis communautaire* negociado segundo as preferências do governo anterior; quarto, de acordo com Pierson, as instituições e políticas europeias podem ficar “fechadas” (*locked-in*) não apenas como resultado da existência de regras institucionais resistentes à mudança, mas também do apoio político que vai aumentando à medida que os actores sociais vão desenvolvendo um interesse pela continuação de políticas europeias específicas. Assim, segundo Pierson, as instituições políticas e também as políticas

⁵³ Sobre “credible commitments” ver, por exemplo, J. Bendor, A. Glazer, and T. Hammond. 2001. “Theories of Delegation”. *Annual Review of Political Science*, 2001, 4, pp. 259-265.

públicas são frequentemente caracterizadas por *feedbacks* positivos, na medida em que fornecem incentivos que levam os actores a fidelizarem-se às instituições existentes, mudando-as apenas o necessário para que se adaptem às transformações do ambiente político.

Aplicada ao estudo do sistema de governação da União Europeia, a análise institucionalista histórica permitir-nos-ia, deste modo, compreender melhor a razão pela qual têm algumas funções de governação escapado ao controlo nacional no sistema político da UE. É certo que, pelo menos numa fase inicial, os trabalhos institucionalistas históricos centraram-se sobretudo na *continuidade* da vida política, ignorando a *mudança* e os factores que a explicavam. No entanto, uma “segunda geração” de literatura dentro da vertente institucionalista histórica (e também da escolha racional)⁵⁴ tem desenvolvido a ideia de que, a par dos *feedbacks* positivos que as suportam, as instituições e políticas existentes podem também produzir *feedbacks* negativos que criam pressões para mudanças institucionais e políticas, ou seja, geram efeitos perversos que gradualmente podem resultar na erosão do seu apoio político e social (Pollack 2008, 4). Esta linha de raciocínio comporta portanto a ideia de que as instituições e as políticas podem produzir efeitos *variáveis* ao longo do tempo, em função das características da instituição ou da política, e do tipo de *feedbacks* que gera⁵⁵. Significa isto que o institucionalismo histórico não se limita a constatar que “a história conta”, mas pode também ajudar a explicar como, e sob que condições, os eventos históricos moldam as escolhas políticas contemporâneas.

2.1.3 O Institucionalismo sociológico

A emergência da vertente sociológica do institucionalismo está directamente relacionada com a viragem construtivista⁵⁶ nos estudos europeus e internacionais. Tal

⁵⁴ Dentro da corrente da escolha racional, alguns autores (nomeadamente Avner Greif e David Laitin) têm desenvolvido modelos formais de mudança institucional, de acordo com os quais os *feedbacks* das instituições podem reforçá-las, ou, inversamente, enfraquecê-las. Significa isto que poderemos identificar dois tipos de instituições: as “*self-reinforcing institutions*”, isto é, instituições que mudam o ambiente político de forma a tornar a instituição mais estável face aos choques exógenos; e as “*self-undermining institutions*” que, ao contrário, são instituições que mudam o ambiente político de uma forma que prejudica o equilíbrio institucional previamente existente (Pollack 2008, 4). Neste sentido, este tipo de instituições produz instabilidade e uma pressão crescente para a mudança ao longo do tempo. Cf. Avner Greif, and David D. Laitin. 2004. “A Theory of Endogenous Institutional Change”. *American Political Science Review*, vol. 98, nº 4, pp. 633-52.

⁵⁵ Pierson reconhece, por exemplo, que é possível que um forte *feedback* positivo produza estabilidade no curto prazo, ao mesmo tempo que um lento acumular de *feedback* negativo induz ao colapso institucional. Cf. Paul Pierson. 2000. “Increasing Returns, Path Dependency, and the Study of Politics”. *American Political Science Review*, vol. 94 Junho, pp. 261-67.

⁵⁶ Tal como acontece com o Institucionalismo, existem diversas variantes do Construtivismo. Em termos genéricos, poder-se-á dizer que o Construtivismo considera que os agentes humanos não existem independentemente do seu ambiente social e da sua cultura. Significa isto que o ambiente social em que nos encontramos define (constitui) o que somos, ou seja, a nossa identidade como seres sociais. Neste sentido, os construtivistas concordam que as estruturas da política internacional são o resultado das interações sociais; os Estados são encarados não como sujeitos estáticos, mas como agentes dinâmicos, cujas identidades não são dadas, mas

como os construtivistas, os institucionalistas sociológicos rejeitam uma análise estritamente *racional* da política, preferindo enfatizar as práticas culturais. Neste sentido, esta vertente do institucionalismo tende a marginalizar o contributo dos outros institucionalismos, e apresenta em relação a estes marcadas diferenças. Desde logo, a definição de “instituição” que é nesta vertente extremamente ampla, incluindo não apenas regras formais, mas todo o tipo de estruturas reguladoras, normativas e cognitivas que fornecem estabilidade e significado ao comportamento social, ou seja, como nota B. Guy Peters (2005, 116) “almost nothing is left out”.

Um segundo elemento que diferencia a vertente sociológica das outras correntes institucionalistas é a forma como aquela encara a relação entre o indivíduo e as instituições. Para os institucionalistas sociológicos, as instituições não afectam apenas os cálculos estratégicos dos indivíduos, mas têm uma influência mais profunda nas suas preferências e mesmo na sua identidade (Hall and Tayllor 1996, 948). Por outras palavras, os interesses não são definidos previamente, isto é, não são exógenos, mas sim endógenos; nesta medida, são o produto da interacção social entre os actores (Rosamond 2007, 125). Tal não significa que os actores não sejam racionais na procura dos seus objectivos, mas apenas que estes objectivos são constituídos socialmente.

Uma terceira diferença respeita à forma como as instituições são criadas e evoluem. Se para os institucionalistas da escolha racional a criação das instituições serve um propósito economicista de maior eficiência na obtenção dos objectivos, os institucionalistas sociológicos consideram que as instituições são muitas vezes criadas não para maximizar a eficiência, mas porque contribuem para a legitimidade social. A uma “lógica racionalista de instrumentalidade” opõe-se, por conseguinte, uma “lógica sociológica de apropriado”⁵⁷ (Bache and George 2006, 28) e será esta que guia o comportamento dos actores.

(re)constituídas através de práticas complexas e muitas vezes contraditórias, sendo portanto variáveis, instáveis e em constante transformação; e existe apenas uma ténue distinção entre a política doméstica e as relações internacionais (Knutsen, referenciado em Rosamond 2000, 172). Esta visão, como notou Rosamond (2000, 172), coloca o construtivismo próximo da posição “estruturacionista” no debate sobre agência e estrutura. Para os estruturacionistas as relações entre as estruturas e os agentes são complexas, pelo que rejeitam à partida qualquer determinismo estrutural. Significa isto que os agentes são condicionados pelas estruturas, mas podem igualmente através da sua acção alterar o ambiente estrutural no qual operam. Como notaram Christiansen e Jorgensen (1999, 5-6) “[t]he structurationist points of departure are the rules, norms and patterns of behaviour that govern social interaction. These are structures, which are, on the one hand, subject to change in and when the practice of actors changes, but on the other hand structure political life as actors re-produce them in their every day actions”. Para um olhar alargado sobre o construtivismo ver, por exemplo, Thomas Risse. 2004. “Social Constructivism and European Integration”. In *European Integration Theory*, ed. Antje Wiener, and Thomas Diez, Oxford: Oxford University Press, pp. 159-176. Sobre o “estruturacionismo”, ver, em especial, Thomas Christiansen, and Knud Jorgensen. 1999. “The Amsterdam Process: A Structurationist Perspective on EU Treaty Reform”. *European Integration online Papers (EIoP)*, vol 3, nº 1. [<http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-001a.htm>] (25.06.2008).

⁵⁷ Um exemplo desta “lógica de apropriado” (*logic of appropriateness*, no original) é-nos dado pelo aumento dos poderes do Parlamento Europeu que poderá não fazer parte dos interesses dos Estados, mas resultar antes da necessidade de melhorar a legitimidade democrática da UE (Bache and George 2006, 28).

As três vertentes aqui exploradas apresentam contributos assinaláveis para a compreensão do papel desempenhado pelas instituições no seio do sistema político da União Europeia. Como notaram Hall and Tayllor (1996, 945): “each seems to be providing a partial account of the forces at work in a given situation or capturing different dimensions of the Human action and institutional impact present there”.

No caso particular do estudo da Comissão Europeia parece-nos particularmente interessante o recurso à abordagem institucionalista da escolha racional “temperada” pelo institucionalismo histórico (e no limite pelo institucionalismo sociológico), dado que a vertente racionalista tende a desvalorizar (em minha opinião, em prejuízo do rigor) a ideia de que a integração europeia é um *processo* que tem evoluído e se tem revelado ao longo do tempo, muitas vezes como produto de consequências não expectáveis do processo de decisão política. Significa isto que os *resultados* de algumas decisões escapam ao controlo dos decisores formais (Estados-membros), criando uma dinâmica integracionista muito complexa e, em alguns casos, virtualmente impossível de reverter sem que tal implique a adopção de uma medida extrema por parte dos Estados, como seria, no limite, o abandono da União.

Cabe ainda sublinhar que, apesar de serem abordagens diferentes, as duas perspectivas teóricas – escolha racional e institucionalismo histórico – não são necessariamente concorrentes, podendo mesmo complementar-se. Como notam Greif e Laitin (2004, 649): “(...) we have shown how the techniques of rational choice institutionalism can be used to address the concerns of historical institutionalism in previously unappreciated ways: Properly understood, the two are *not* mutually contradictory, contrary to the portrayals of the discipline as one of a war of paradigms” [ênfase no original].

2.2 Policy Networks⁵⁸

O conceito de *policy network*⁵⁹ foi desenvolvido originalmente nos Estados Unidos em estudos sobre a formação das políticas públicas. Na Europa, esta abordagem

⁵⁸ Para uma análise mais completa sobre *Policy Networks* ver, por exemplo, John Peterson. 2004. “Policy Networks”. In *European Integration Theory*, eds. Wiener, Antje, and Thomas Diez. Oxford: Oxford University Press, pp.117-35; e, Tanja A. Borzel. 1997. “What’s So Special About Policy Networks? - An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance”. *European Integration online PaPers (EIoP)*, Vol. 1 (1997), n° 16. [<http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-016a.htm>] (13.02.2006).

⁵⁹ O termo *network* é usado para descrever grupos de diferentes tipos de actor que estão ligados na vida política, social, ou económica (Peterson 2004, 117). Existem diferentes tipos de *networks*, variando entre “highly integrated policy communities [e] loosely integrated issue networks” (Bache and George 2006, 30).

tornou-se proeminente primeiro na Grã-Bretanha, através da obra de R.A.W. Rhodes, tendo sido posteriormente aplicada ao estudo da União Europeia por autores como John Peterson, Ian Bache, Stephen George, e o próprio Rhodes.

Subjacente a este modelo teórico está a ideia de que as políticas públicas são criadas e implementadas através de um arranjo híbrido composto por diversos actores, alguns dos quais não-governamentais. Implica isto que, se por definição as políticas públicas são da responsabilidade das autoridades públicas, a verdade é que a governação moderna, de que a UE é um exemplo, reflecte uma viragem no sentido de uma partilha de tarefas e de responsabilidades (Peterson 2004, 117).

O enfoque teórico de *policy networks* parte de três pressupostos base (Peterson 2004, 119). Primeiro, a governação contemporânea é muitas vezes não hierarquizada, o mesmo será dizer que são poucas as soluções políticas simplesmente impostas pelas autoridades públicas (apontando, pois, para uma lógica de rede). A governação envolve, antes, uma relação de mutualidade e de interdependência entre diferentes tipos de actores. Em segundo lugar, para entender o processo político é necessário desagregá-lo, dado que as interacções entre os diversos actores variam consoante a área política. Por último, se é verdade que os governos são os responsáveis últimos pela governação, as escolhas políticas são o resultado de negociações prévias entre os diversos actores (incluindo os não governamentais) com interesses naquela política específica. Importará ainda sublinhar que estes actores dependem uns dos outros no que toca a recursos centrais, como por exemplo informação, conhecimento especializado, e legitimidade. Ora, como notam Bache e George (2006, 29): “These ‘resource dependencies’ – the extent to which organizations depend on each other for resources – are the key variable in shaping policy outcomes”.

Aplicado à União Europeia, o termo “policy network” é, portanto, uma metáfora para a seguinte imagem: “a cluster of actors, each of which has an interest or ‘stake’ in a given EU policy sector and the capacity to help determine policy success or failure” (Peterson and Bomberg 1999, 8). Uma abordagem de *policy network* procura determinar como é que estas “redes” estão estruturadas e como é essa estrutura influencia as decisões de forma a prever e a explicar as resultantes políticas. Segundo Peterson (2004, 117-18) as próprias características da governação da UE sustentam a necessidade de aplicação deste tipo de análise. Primeiro, a União é extraordinariamente diferenciada em termos de políticas, ou seja, os actores dominantes e as regras de decisão variam significativamente de um sector político para o outro. A extensão das competências da

UE a novas áreas, como a política monetária e a defesa tem, aliás, sido acompanhada da criação de novas e diversas estruturas políticas, tornando ainda mais complexo (porque policêntrico) o seu sistema político, e, por conseguinte, mais difícil de apreender. Acresce que o processo de formação das políticas europeias é altamente “técnico”. Sabendo-se que os actores que partilham o conhecimento especializado tendem a identificar-se e a agrupar-se, o conhecimento técnico pode, nesta medida, tornar-se um mecanismo de exclusão (eficiente sobretudo no nível supranacional). Por fim, a política europeia é influenciada por um complexo labirinto de comités formado por funcionários e peritos que escrutinam e moldam as opções políticas antes de estas serem decididas pelos decisores políticos “identificáveis” como o colégio de Comissários, o Conselho de Ministros ou o Parlamento Europeu. Não surpreende, pois, que para Peterson (2004, 119): “[t]o try to describe how the EU works *without* the metaphor of a network is a challenge on a par with seeking to explain, under the same injunction, how international terrorists operate” [sublinhado no original].

Muito embora não pareçam existir dúvidas reais quanto à aplicabilidade da análise de *policy networks* ao estudo da União Europeia, esta abordagem tem recebido um número significativo de críticas, não sendo considerada verdadeiramente uma teoria⁶⁰. Ainda assim, como sublinha novamente Peterson (2004, 134), “[i]f nothing else, the rise of policy network analysis represents a sincere effort to understand how the EU works, day-by-day, and with what effects on the wider world”.

2.3 Governação Multinível

Tal como as perspectivas teóricas consideradas acima, o modelo da Governação Multinível (GMN) visa ultrapassar as limitações dos modelos estáticos de decisão (centrados unicamente nas instituições legislativas formais) para capturar convenientemente a complexidade do processo político no interior dos Estados-membros e no interior da UE. Definida por Gary Marks and Liesbet Hooghe⁶¹ (2001, xi) como “the dispersion of authoritative decision-making across multiple territorial levels”, a GMN apresenta-se assim como um modelo alternativo que, em vez da tradicional

⁶⁰ König (1998, 387) por exemplo considera que a abordagem não explica adequadamente algumas das suas conclusões, nem gera hipóteses testáveis.

⁶¹ Gary Marks e Liesbet Hooghe são dois dos mais reputados proponentes desta corrente. Ver, por exemplo, Gary Marks, Liesbet Hooghe & Kermit Blank. 1998. “European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance”. In *The European Union*, 2nd ed., eds. Nelsen and Stubb. London: Macmillan Press Ltd, 273-293; Liesbet Hooghe, and Gary Marks. 2001. *Multi-level Governance and European Integration*. Boulder CO: Rowan and Littlefield.

separação do modelo político entre dois níveis autónomos, conceptualiza a União Europeia como uma única comunidade política multinível. A imagem de uma governação multinível aplicada à União Europeia é, pois, uma metáfora que desafia claramente a noção intergovernamentalista de que as decisões são em última instância desenhadas pelos Estados. Na opinião dos proponentes deste modelo as decisões políticas da UE são produzidas por uma complexa rede de instituições interligadas ao nível supranacional, nacional e subnacional de governação, que formam um sistema de “governação multinível”⁶². Nesta medida, como notou Rosamond (2000, 110), a GMN procura evitar as duas “armadilhas” mais frequentes: o estatocentrismo, e a visão da União Europeia como uma entidade centralizada. Para tal reconhece:

“the existence of overlapping competencies among multiple levels of governments and the interaction of political actors across those levels. [Daqui decorrendo que] Member state executives, while powerful, are only one set among a variety of actors in the European polity. States are not an exclusive link between domestic politics and intergovernmental bargain in the EU. Instead of the two level game assumptions adopted by state-centrists, MLG theorists posit a set of overarching, multi-level policy networks. The structure of political control is variable, not constant, across policy areas” (Marks *et al.* 1996, 41) [minha ênfase].

A União Europeia aparece, por conseguinte, como uma entidade política onde a autoridade está dispersa entre diferentes níveis de governação e diversos actores, e onde existem significativas variações sectoriais nos modelos de governação (Rosamond, 2000, 110). Todavia, a soberania dos Estados não é directamente confrontada por este modelo: “[i]nstead of being explicitly challenged, states in the European Union are being *melded gently* into a multi-level polity by their leaders and the actions of numerous subnational and supranational actors” (Marks, Hooghe and Blank 1998, 291) [meu sublinhado]. Isto significa que o modelo não põe em causa a importância dos Estados, limitando-se apenas a constatar que os poderes de controlo destes sofreram

⁶² John Peterson e Elizabeth Bomberg (1999, 5) identificam três níveis de decisão na UE: o nível “super-sistémico”, o nível “sistémico” e o nível “sub-sistémico”. A cada um deles correspondem, respectivamente, decisões de tipo “historic-making”, “policy-setting” e “policy-shaping”. Por sua vez os actores dominantes são: no nível “super-sistémico”, o Conselho Europeu, os governos nas CIG, e o Tribunal de Justiça; no nível “sistémico”, o Conselho de Ministros, o COREPER e o PE (no procedimento de co-decisão); e no nível “sub-sistémico”, a Comissão, os grupos de trabalho do Conselho e os comités do PE. Para uma exposição detalhada sobre o sistema de decisão na União Europeia ver John Peterson and Elizabeth Bomberg. 1999. *Decision-making in the European Union*. London: Macmillan Press Ltd.

uma mutação significativa. Mas os limites à soberania vão ainda mais longe, já que, mesmo colectivamente, os Estados não determinariam a totalidade da agenda europeia, pela simples razão de que não controlam totalmente as instituições supranacionais que eles próprios criaram no nível europeu. Na opinião dos teorizadores da GMN isto explica-se essencialmente por duas razões: primeiro, porque uma mudança no papel das instituições supranacionais requer unanimidade, o que é difícil de conseguir dado o elevado número de Estados-membros; depois, porque o Estado não é um actor coeso e fechado, ou seja, os interesses nacionais são definidos através de um processo pluralista interno. Assim, ainda que não descartando inteiramente a perspectiva intergovernamentalista, este modelo engloba-a num contexto mais amplo e mais complexo.

Pese embora o considerável número de estudiosos da “governança multinível”, esta não é vista como uma teoria da integração propriamente dita. A sua importância afigura-se, contudo, incontestável na medida em que chama a atenção para a complexidade do sistema político da UE. Como sublinha Rosamond “MLG may give substance to John Ruggie’s claim that ‘the EU may constitute nothing less than the emergence of the *first truly postmodern international political form*’” (2000, 111) [minha ênfase].

2.4 Conclusão: a ênfase na governação

Sob o olhar criterioso dos *scholars* a evolução do processo de integração europeia ditou a insuficiência dos argumentos teóricos tradicionais para o explicar convenientemente todas as dimensões do fenómeno. Uma parte assinalável do novo pensamento teórico sobre a União representa, pois, um afastamento das tradicionais teorias das Relações Internacionais, e um recurso a modelos e conceitos importados de outras disciplinas como a Política Comparada e a análise das Políticas Públicas. Tratou-se, por outras palavras, de um maior esforço para deixar de pensar a UE em termos de integração para passar a pensá-la em termos do seu *sistema de governação*. Na verdade, como sublinha Rosamond (2007, 135) o facto de a União Europeia ser uma entidade multidimensional, de a integração “não ser equilibrada”, e de a governação europeia apresentar uma pluralidade de métodos torna urgente a reflexão sobre as mudanças na natureza da autoridade. O “truque” consistirá, como sugere o mesmo autor, em olhar para a UE como parte e parcela deste padrão de governação em transformação

(Rosamond 2007, 135). O papel das teorias (novas ou velhas) será, pois, fornecer-nos instrumentos sofisticados para que consigamos explorar “the nature of the beast”, malgrado a sua crescente complexidade.

III. A COMISSÃO EUROPEIA ENTRE AGENTE E PRINCIPAL: UMA INFLUÊNCIA DECISIVA NO RUMO DA INTEGRAÇÃO

“The Commission must be independent in that it must treat the views of each of the member States with equal respect – it must be impartial politically and indifferent as to nationality. However, it must also be European, meaning that it must discern the common interest clearly and accurately and promote it energetically. In this sense it must be partisan and protagonist” (Coombes 1970, 78).

Desde o estudo pioneiro de David Coombes (1970) sobre a Comissão Europeia, muitos têm sido os trabalhos que tentam medir, ou evidenciar de alguma forma, a relevância desta instituição no processo de integração europeia. Uma parte significativa destes estudos parece concordar que a Comissão tem sido central para o sucesso da integração. Como escreve Christiansen (2006, 100): “[f]rom the outset (...) the institution has been closely linked to, *even identified with*, the progress of the integration project” [meu sublinhado]. A esta conclusão não será alheio o facto de a Comissão possuir o direito exclusivo de propor nova legislação na maior parte das matérias do primeiro pilar de Maastricht, o que lhe permite moldar os assuntos, definir a agenda e, portanto, a coloca numa posição privilegiada em relação aos governos nacionais, aos interesses organizados, e mesmo às outras instituições europeias como o Parlamento Europeu. Mas, as competências da Comissão estão longe de se resumir ao seu direito de iniciar a legislação e de agir como um *watchdog* no controlo da implementação das políticas. Na verdade, no extenso e diversificado rol de funções desta instituição incluem-se papéis tão diversos como o de mediadora, de representante externa, ou de mobilizadora. Não surpreende pois a atenção que os investigadores têm dedicado à influência da Comissão como actor supranacional. Estará a Comissão apenas a desempenhar as suas funções, tal como definidas pelos Estados-membros, ou estará antes a expandir as suas competências e a sua influência? Ou, por outras palavras, ter-

se-á a Comissão limitado a ser o agente, ou estará, em determinadas circunstâncias, a assumir o papel de principal?

O desígnio *multi-tarefas* da Comissão não é, porém, o seu único traço distintivo. A sua composição e a multiplicidade de interesses e visões (por vezes conflituosas) que abriga no seu interior constituem outro exemplo da sua singularidade. De facto, apesar de ser retratada frequentemente como uma entidade homogénea e monolítica, a Comissão é composta por diversas partes, impondo-se desde logo a distinção entre o seu braço político – o colégio – e o braço administrativo – os serviços (Nugent 2001, 8). Ora, estes níveis são, por sua vez, internamente segmentados, na medida em que os comissários deverão concentrar-se primeiro nos seus portfolios e só depois na Comissão como um todo, e os serviços estão obrigados a focar-se nas matérias da sua responsabilidade. Esta divisão é propícia a tensões internas que dificultam a adopção de uma posição coerente e única por parte da instituição.

Assim, a extrema variedade de tarefas (não apenas administrativas e burocráticas, mas sobretudo políticas) que a Comissão deve desempenhar no seio do sistema de governação europeu, somada à sua natureza híbrida fazem dela uma instituição complexa, ou, nas palavras de Cram ([1997] 2004, 162), uma verdadeira “multi-organização” que cumpre examinar mais atentamente.

3. Uma Perspectiva sobre a Posição Institucional da Comissão Europeia: Entre Dependente e Independente

Considerada uma espécie de herdeira da *Alta Autoridade*, a actual Comissão Europeia está longe de ter o poder formal atribuído à instituição da CECA. Não obstante, os tratados reservam-lhe múltiplas e importantes competências que funcionam como contraponto à centralidade do Conselho no processo de decisão. De facto, embora tenha sido largamente excluída dos dois pilares intergovernamentais de Maastricht (Política Externa e de Segurança Comum e Justiça e Assuntos Internos), as actividades da Comissão catapultam-na para um lugar cimeiro no sistema de governação da União Europeia. Como referiu John Pinder (2001, 48) embora não seja o “governo federal que Monnet desejava, ela é, com o seu direito de iniciativa legislativa [exclusivo] e as suas funções de implementação das políticas comunitárias e de guardião dos Tratados, consideravelmente mais do que um secretariado de uma organização internacional” [minha tradução]. A questão reside, pois, em saber até onde se estende de facto a influência da Comissão? Para uns a Comissão tem um papel relativamente marginal, já que exerce uma autoridade delegada (sendo aos Estados-membros que cabe decidir através dos seus representantes no Conselho de Ministros ou no Conselho Europeu). Já para outros, a Comissão tem um papel central na definição da agenda da União Europeia e no avançar do próprio projecto europeu⁶³.

A natureza ambígua da Comissão é, aliás, paradigmática da ambiguidade subjacente à própria União Europeia. As contradições fazem parte da essência da instituição que combina funções executivas com funções legislativas (nas matérias de competência exclusiva da Comunidade é-lhe reservado o direito de iniciativa legislativa); que tem como característica basilar a independência face aos Estados-membros, mas cujos comissários são frequentemente vistos como representantes do país de origem; que procura combater o alegado défice democrático⁶⁴, mas que responde apenas perante o Parlamento Europeu; que tem sido apontada como o exemplo da “burocracia europeia”, mas que é simultaneamente considerada um “animal político”⁶⁵.

⁶³ Cf. Simon Sweeney. 2005. *Europe, the State and Globalization*. Essex: Pearson Longman, p.123.

⁶⁴ Para uma análise crítica sobre a UE como “uma democracia” ver, em especial, Stephen C. Sieberson. 2008. *Dividing Lines Between the European Union and Its Member States: The Impact of the Treaty of Lisbon*. Hague: T.M.C. Asser Press, pp. 106-120.

⁶⁵ Cf. Desmond Dinan. 2000. *Encyclopedia of the European Union*. Houndmills: Macmillan Press, p. 57. No mesmo sentido, Olivier Duhamel (CONV 506/03, 3) considera que a Comissão não é apenas um “secretariado executivo”, mas é já um órgão político: “[e]lle a été et est présidée par des hommes politiques, choisi par des dirigeants politiques, accepté par un Parlement politique”. Por outro lado, como notou Alain Lamassoure (COV 507/03, CONTRIB 208, 3) as funções da Comissão - iniciativa legislativa e controlo da sua execução – estão no “cœur de la fonction politique”.

3.1 Origens

A actual Comissão Europeia teve como “predecessora” a *Alta Autoridade* da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA). O primeiro Presidente da Alta Autoridade foi Jean Monnet, reconhecidamente um dos mais empenhados arquitectos do edifício europeu. A influência de Monnet na criação das três Comunidades é de facto incontestável. Muito embora tenha sido um líder do movimento federalista, Monnet defendia uma aproximação gradualista da unidade europeia. Coombes (1970, 20) resumiria assim a essência do que viria a ser chamado o “método comunitário”:

“(…) progress towards political unity by integrating one sector at a time, as this could be made acceptable to the statesmen of the countries concerned. A political objective was made explicit, but the initial approach was not to attempt to establish an overtly political union”.

No que se refere concretamente à arquitectura institucional, Monnet advogava a necessidade de assegurar um grau efectivo de supranacionalidade ou, por outras palavras, criar instituições independentes dos Estados-membros e capazes de tomar as suas próprias decisões. Monnet acreditava verdadeiramente no poder das instituições, ou seja na sua capacidade para modificar o comportamento humano⁶⁶. A ideia subjacente era substituir a tradicional cooperação internacional por uma acção verdadeiramente colectiva. Embora as preferências de Monnet não tenham sobrevivido integralmente às duras negociações que antecederam a criação da CECA⁶⁷, os seus seis Membros fundadores acordaram a criação de uma instituição realmente supranacional. A Alta Autoridade era composta por nove membros nomeados pelos governos nacionais, mas que exerciam as suas funções com total independência. Funcionando como contraponto aos interesses individuais de cada um dos países membros, esta instituição representaria o interesse comum, actuando como motor do processo de integração. Como sublinharia o próprio Monnet (citado em Devuyt 2005, 2-3): “[t]he independence of the High Authority *vis-à-vis* governments and the sectional interests concerned is the

⁶⁶ Como notou Coombes (1970, 20) esta “fé” de Monnet nas instituições está bem patente na sua famosa citação do filósofo suíço Amiel: “[l]’expérience de chaque homme se recommence. Seules les institutions deviennent plus sages, elles accumulent l’expérience collective et, de cette expérience et de cette sagesse, les hommes soumis aux mêmes règles verront non pas leur nature se changer, mais leur comportement graduellement se transformer”. Cf. Jean Monnet. 1955. *Les Etats-Unis d’Europe ont Commencé*. Paris: Robert Laffont, p. 44.

⁶⁷ Ver, por exemplo, Neill Nugent. 2001. *The European Commission*. New York: Palgrave, pp. 19-61.

precondition for the emergence of a common point of view (...)”. Neste sentido, à Alta Autoridade foi atribuído um papel central no processo de decisão que contrastava com o poder limitado conferido ao Conselho de Ministros, cujas competências se resumiam em grande medida à emissão de pareceres (pelo menos do ponto de vista das disposições formais do Tratado)⁶⁸.

O sucesso da CECA e a conjuntura política internacional (com destaque para o agravamento da tensão entre os EUA e o Bloco Soviético em virtude dos confrontos na Coreia) impeliram os líderes dos seis Estados fundadores a transportar o modelo da recém criada Comunidade Europeia do Carvão e do Aço para a área da defesa. Em Maio de 1952, França, Alemanha, Itália e os três países do Benelux assinavam o Tratado que instituiu a Comunidade Europeia da Defesa (CED). A CED surgia assim como uma tentativa de responder simultaneamente às pretensões dos EUA, que defendiam um rearmamento da Alemanha Ocidental, e às exigências francesas que recusavam o rearmamento unilateral daquele país fora do quadro de uma organização comum. Ironicamente, seria precisamente a Assembleia Nacional francesa a ditar a inviabilidade deste Tratado ao recusar a sua ratificação. O fracasso da CED teve duas consequências imediatas: a perda momentânea da influência francesa, e um recuo na ambição federal⁶⁹ que se reflectiu sobretudo no menor poder atribuído às instituições supranacionais das novas comunidades que se seguiram – Comunidade Europeia da Energia Atómica (CEEa) e Comunidade Económica Europeia (CEE).

Com efeito, da estrutura orgânica de cada uma destas duas novas Comunidades fazia parte uma nova instituição – apelidada de Comissão⁷⁰ - que, embora inspirada na Alta Autoridade, tinha poderes consideravelmente mais limitados⁷¹. Tal viragem, é explicada em parte pela preocupação de alguns dos Estados-membros relativamente ao crescimento excessivo do supranacionalismo, e pelo facto de as duas novas Comunidades (uma pela sensibilidade da área que explorava e outra pelo âmbito alargado de actuação) poderem tornar-se substancialmente mais relevantes do que a CECA. Reflectindo este estado de espírito, as disposições dos Tratados de Roma

⁶⁸ Ainda assim, deve referir-se que estes poderes claramente supranacionais se revelaram mais limitados na prática. Como sublinhou Coombes (1970, 24) “the Higher Authority had always tended to seek the agreement of the member governments before taking the major decisions”.

⁶⁹ Cf. Pascal Fontaine. 1998. *A Construção Europeia de 1945 aos Nossos Dias*. Lisboa: Gradiva, p. 16-17.

⁷⁰ A Alta Autoridade da CECA, a Comissão da CEE e a Comissão da CEEa coexistiram durante os primeiros anos de vida das três Comunidades. Em 1967, através do Tratado de Fusão dos Executivos, foi criada uma única instituição – designada Comissão das Comunidades Europeias – que passava a exercer as suas competências à luz dos três tratados (CECA, CEE, e CEEa).

⁷¹ Esta limitação de poderes é reflectida pela própria mudança na designação da nova instituição (Comissão em vez do mais grandioso epíteto de *Alta Autoridade*), e pelo facto de a palavra “supranacional” não aparecer nos Tratados de Roma para descrever as funções dos comissários (como acontecia no Tratado CECA). Aliás o termo seria mesmo eliminado do Tratado CECA quando este foi emendado em 1967 pelo Tratado de Fusão. Cf. Neill Nugent. 2001. *The European Commission*. New York: Palgrave, p. 26.

sujeitavam a Comissão (quer da CEEA, quer da CEE) a um controlo muito mais apertado por parte do Conselho que, por sua vez, viu o seu papel consideravelmente expandido. Na prática, o processo de decisão foi, em ambos os casos, deixado nas mãos dos representantes dos governos nacionais com assento no Conselho.

As principais funções da Comissão consagradas explicitamente no Tratado CEE incluíam propor medidas legislativas, controlar a implementação das políticas públicas europeias, e representar a Comunidade nas negociações comerciais com parceiros externos. A estas somava-se um papel menos explícito de defesa do interesse geral da Comunidade, cabendo-lhe tomar as iniciativas e apresentar as propostas necessárias. Os termos do Tratado no que respeita aos interesses da Comunidade eram, no entanto, suficientemente vagos para permitir que este papel abrisse à Comissão a possibilidade de escapar ao controlo apertado dos Estados-membros, tornando-se uma peça chave no desenvolvimento do processo de integração. Como notou o primeiro Presidente da Comissão Europeia, Walter Hallstein, em 1962: “[o]ur Commission [the EEC Commission]... is at once a motor, a watchdog, and a kind of honest broker; the word ‘executive’, in fact, only vaguely describes it” (citado em Nugent 2001, 28).

3.2 Estrutura⁷²

A Comissão Europeia é frequentemente retratada como uma entidade monolítica. Este olhar menos rigoroso justifica-se, pelo menos em parte, porque quando age formalmente a Comissão fá-lo sempre colectivamente. No entanto, na prática, a Comissão terá que ser dividida em pelo menos dois níveis distintos: o colégio (a dimensão política) e os serviços (a dimensão administrativa). Em termos simplificados, poderíamos dizer assim que o colégio fornece a direcção política, enquanto que os serviços são a burocracia da UE.

O colégio de comissários é actualmente formado por 27 comissários (um por Estado-membro)⁷³ nomeados pelos Estados, e designados pelo Conselho de Ministros por um período de cinco anos⁷⁴, renovável. No entanto, o novo Tratado de Lisboa

⁷² Para uma análise detalhada sobre a estrutura da Comissão ver, em especial, Gerhard Sabathil, Klemens Joos, and Bernd Kebler. 2008. *The European Commission: An Essential Guide to the Institution, the Procedures and the Policies*. London: Kogan Page.

⁷³ Até ao último alargamento de 2004, os maiores Estados-membros (França, Alemanha, Itália, Grã-Bretanha e Espanha) tinham dois Comissários cada. No entanto, a partir desta data, as disposições do Tratado de Nice, limitaram o número de comissários a um por Estado-membro.

⁷⁴ Originalmente, o seu mandato era de quatro anos, mas este período foi entretanto estendido por mais um ano (pelo Tratado de Maastricht) de forma a que o termo do mandato do colégio passasse a coincidir com o termo do mandato dos deputados do

(artigo 17º nº 5 TUE) prevê que, a partir de 2014, o número de comissários não deverá ultrapassar dois terços do número de membros da União, o que significa que os comissários serão escolhidos com base num sistema de rotatividade entre os Estados⁷⁵. Este foi, aliás, um dos temas mais controversos do debate sobre a reforma institucional face à relutância e mesmo oposição com que alguns Estados encaravam a perda do seu comissário. Em teoria, os Comissários não representam o Estado que os nomeia, pelo que devem exercer as suas actividades com total independência, não devendo ceder a quaisquer pressões externas. Na prática, a conduta do comissário dificilmente poderá ser explicada sem ter em linha de conta a sua nacionalidade. Isto acontece porque, como assinala Morgan Egeberg (2007, 144-45), os governos nacionais, os lóbis e outros actores nacionais, tendem naturalmente a contactar em primeiro lugar o seu comissário para obter informações ou manifestar a sua opinião sobre uma determinada matéria. E, por outro lado, é possível também que os próprios comissários mantenham laços herdados das suas anteriores funções (muitos dos comissários ocuparam cargos políticos de topo no seu país). Por tudo isto, é expectável que os comissários estejam bem informados sobre os interesses e as preferências do Estado de que são nacionais, e que procurem mesmo evitar decisões da Comissão que sejam inaceitáveis ou prejudiciais para o mesmo. Como notou Remco Vahl (1997, 7) esta atitude não só é legítima como ajuda a legitimar a Comissão, desde que, é claro, esta identificação com a posição nacional não seja excessiva. Não significa isto, portanto, que os comissários ajam primeiramente como agentes do seu governo nacional, até porque, na realidade, o comportamento do comissário em relação a determinado tema será muitas vezes mais bem explicado pelo seu portfolio. Dito isto, há que reconhecer porém que o comissário não tem tarefa fácil para gerir as expectativas por vezes conflituosas do seu papel, já que, como indica Egeberg (2007, 147), dele se espera que sinta uma espécie de aliança (ainda que informal) com a sua área geográfica, que defenda os interesses da Comissão, e que tome as decisões mais favoráveis às matérias que tem sob sua responsabilidade.

Em termos do processo interno de decisão, o colégio de comissários pode ser considerado o topo do vértice. Quero com isto dizer que nenhuma grande iniciativa ou decisão tomada em nome da Comissão poderá avançar sem a aprovação do colégio.

Parlamento Europeu. Isto permite ao PE entrevistar o Presidente da Comissão nomeado pelo Conselho e Ministros e manifestar a sua opinião sobre os diferentes comissários.

⁷⁵ Refira-se que esta não é ainda uma matéria definitivamente encerrada, já que, na sequência de uma primeira rejeição do Tratado em referendo na Irlanda, o país negociou e obteve a garantia de que não perderá a prerrogativa de nomear um comissário irlandês em cada mandato da Comissão. Esta concessão, aliada a outras, permitiu a realização de um segundo referendo na Irlanda que viabilizou a ratificação do Tratado de Lisboa por uma assinalável maioria.

Regra geral as decisões são aqui tomadas por consenso, embora a votação seja uma alternativa prevista. Neste caso, para que a decisão passe será necessária uma maioria absoluta, tendo cada um dos comissários, incluindo o presidente, direito a um voto. No entanto, quer a decisão tenha sido tomada por consenso, ou (em raras ocasiões) por votação, o colégio opera sempre com base no princípio da colegialidade, ou seja, todos os comissários são colectivamente responsáveis pela decisão.

A cada um dos comissários é atribuída responsabilidade por uma área específica que constitui o seu portfolio (ou pasta), o que normalmente implica que seja responsável por um dos departamentos (designados de Direcção-Geral) da Comissão. Por sua vez, cada comissário tem uma equipa da sua confiança composta por 5 a 7 assistentes - aos quais se somam o *staff* administrativo - designada pela expressão francesa *Cabinet* (gabinete)⁷⁶. Em termos simples, o *cabinet* exerce uma função de coordenação, agindo como intermediário entre o seu comissário e os serviços, mas também interagindo com os outros *cabinets* de forma a reduzir ao mínimo as objecções e desacordos que serão levadas ao nível do colégio. Estas estruturas têm, portanto, de estar atentas e informadas sobre todas as áreas cobertas pela Comissão, pelo que são também uma fonte inestimável de informação. Os *cabinets* funcionam ainda como uma espécie de interface entre a Comissão e o mundo exterior, na medida em que são pontos cruciais de acesso para governos, grupos de pressão, e outros actores e instituições que pretendem influenciar a Comissão.

As reuniões do colégio são presididas pelo presidente da Comissão que é escolhido através de um acordo entre os governos dos Estados-membros, antes de ser conhecida a formação completa do colégio (isto porque o presidente é envolvido depois no processo de formação da “sua” equipa). O Parlamento Europeu é consultado sobre a escolha do presidente, tendo ainda o poder de aprovar a nomeação. À semelhança do que acontece com os restantes comissários o seu mandato tem uma duração de cinco anos renovável. Não existem regras formais quanto à nacionalidade do presidente, muito embora alguns autores tenham sugerido a existência de um entendimento tácito quanto à rotatividade de nacionalidades⁷⁷. Por outro lado, o Tratado de Lisboa (artigo 17º, nº 7 TUE) prevê que a eleição do presidente respeite o resultado das eleições para o PE, significando que o nomeado deverá provir da família política que detém a maioria

⁷⁶ O Gabinete do presidente é maior, tendo aproximadamente o dobro do pessoal.

⁷⁷ Ainda assim, como notou Vahl (1997, 8) a Alemanha ainda não voltou a ter um comissário a exercer a Presidência da instituição desde que Walter Hallstein deixou este lugar em 1967. Ao contrário, o Luxemburgo teve dois comissários no lugar de Presidente da Comissão num espaço de 10 anos.

no Parlamento Europeu.

Tradicionalmente, o comissário que ocupa o lugar de presidente era visto como um *primus inter pares*, dado que os seus poderes não se destacavam especialmente dos poderes dos restantes comissários. No entanto, as diferentes revisões dos tratados têm ampliado significativamente este papel, pelo que como notou Nugent (2001, 7) “he (...) does stand significantly ‘above’ his College colleagues. Indeed, it is common for Colleges, and more broadly the Commission, to be referred by the President’s name”. Por outras palavras, é hoje possível afirmar que o colégio está sujeito à liderança política do seu presidente, e que essa liderança (ou a falta dela) é um factor importante a ter em conta na avaliação do desempenho da instituição. Isso mesmo pode ler-se no artigo 248º TFUE: “[o]s membros da Comissão exercem as funções que lhe são atribuídas pelo Presidente sob a responsabilidade deste”. Justifica-se, por conseguinte, que qualquer tentativa para medir a importância da Comissão na evolução do processo de integração tenha que considerar necessariamente como variável a capacidade de liderança do presidente da instituição.

A influência do presidente é, aliás, visível desde logo na composição da Comissão que preside. De facto, o presidente deve ser consultado sobre as nomeações dos comissários, e desde Amesterdão, pode mesmo rejeitar os candidatos apontados pelos governos. Ao presidente cabe ainda distribuir os portfolios aos outros comissários, tendo igualmente o direito de “reformatar” a sua equipa através de uma redistribuição destas pastas, ou exigir a demissão de um dos comissários. Para além de ter o seu próprio *cabinet*, o presidente tem à sua disposição um secretariado permanente - o Secretariado-Geral.

Tal como acontece num governo nacional a dimensão política da Comissão é complementada pela sua dimensão administrativa, normalmente referida como os “Serviços da Comissão”. Os Serviços estão divididos em Direcções-Gerais (DG), a que se somam um conjunto de serviços especiais, cada um responsável por um ou vários sectores (que lhe dão o nome). Mais de metade destas DG e serviços podem ser comparados aos ministérios nacionais, uma vez que lidam com áreas específicas da política comunitária (por exemplo relações externas, agricultura, emprego, segurança social) e portanto reflectem uma organização sectorial. Quanto aos restantes serviços (como por exemplo a DG Orçamento e a DG Pessoal) operam horizontalmente, ou seja, são responsáveis pela coordenação, coerência e eficiência do trabalho da Comissão. O

Secretariado-Geral, encabeçado pelo Secretário-Geral⁷⁸, tem aqui um papel de destaque; sendo o secretariado permanente do presidente da Comissão, cabe-lhe garantir a coerência da actuação política da Comissão como um todo, bem como manter boas relações com as outras instituições da UE: “In short, the SG [Secretariat General] plays a crucial coordinating role in a fragmented institutional environment” (Kassim 2006, 75).

A estrutura interna dos serviços corresponde quase sempre a uma pirâmide clássica. Presidida por um director-geral, cada DG é normalmente composta por vários Directorados (identificados por uma letra maiúscula), cada um deles dirigido por um director. Os Directorados são por sua vez normalmente dividido em Unidades, ou Divisões, (designadas por números árabes), encabeçadas pelos chefes de Unidade. Existem, no entanto, determinadas tarefas ou iniciativas políticas que não se enquadram nesta estrutura hierárquica. Por essa razão são por vezes criados grupos de trabalho, normalmente com uma duração temporal limitada, muito embora seja possível que estes grupos se tornem institucionalizados e se transformem eventualmente numa nova DG.

A Comissão é frequentemente acusada de ser “um monstro burocrático”. Na realidade, os Serviços da Comissão empregam aproximadamente 23.000 pessoas, o que a classifica como uma pequena organização quando comparada com as administrações dos Estados nacionais (ou mesmo com grandes ministérios). O recrutamento, sobretudo para as categorias superiores (nível A) é, hoje em dia, baseado num princípio meritocrático. Significa isto que as escolhas são feitas com base no currículo académico e profissional do candidato, muito embora haja uma preocupação de manter um equilíbrio geográfico adequado entre Estados-membros. De certa forma, esta tentativa de garantir uma proporcionalidade geográfica dos oficiais de topo é concorrente com um sistema baseado na meritocracia. No entanto, o seu objectivo seria evitar que todos os postos da categoria superior fossem dominados por nacionais de um grupo restrito de Estados-membros. Efectivamente, o argumento que sustenta esta defesa da “multi-nacionalidade” (não apenas nos cargos de topo, mas também na própria cadeia de comando) assenta na ideia de que a diversidade garantirá que as propostas políticas não representem apenas um interesse nacional limitado. Ainda assim, o “equilíbrio

⁷⁸ O primeiro Secretário-Geral da Comissão, e também o mais carismático, foi Emile Noël que ocupou o posto de Secretário Executivo da Comissão da Comunidade Económica Europeia entre 1958 e 1967, e de Secretário-Geral da Comissão Europeia até 1987. Nas palavras de Hussein Kassim (2006, 76): “Noël had a profound impact on the Secretariat and the Commission administration more generally. His personal qualities, experience and individual standing were key factors in establishing the authority of the Secretariat, bestowing an influence on the body that reached beyond its formal functions”. A Emile Noël seguiram-se no posto de Secretário-Geral David Williamson (1987-1997), Carlo Trojan (1997-2000), David O’Sullivan (2000-2005), e Catherine Day (2005-).

geográfico” não deixou de ser uma questão sensível até porque, como notam David Spence e Anne Stevens (2006, 200), uma das consequências dos esforços dos Estados-membros para conseguir uma representação proporcional nos postos-sénior (e para ocupar posições-chave) era a tendência para existirem lugares atribuídos informalmente a certas nacionalidades, ou na gíria comunitária, marcados pela “bandeira nacional”⁷⁹. Por sua vez, esta prática estava ligada a um fenómeno conhecido como “*parachutage*”, isto é, a colocação de alguém de fora num determinado posto⁸⁰. De referir contudo que as reformas postas em marcha pela Comissão Prodi procuraram rectificar estas características enviesadoras do processo. Continuando a reforma interna iniciada por Jacques Santer, Romano Prodi introduziu um conjunto de novos procedimentos⁸¹ que visavam tornar o processo de recrutamento mais transparente e, assim, conseguir um equilíbrio mais aceitável entre a necessidade de atender às especificidades de cada Estado-membro e a edificação de um sistema europeu baseado genuinamente no mérito. A estas somaram-se outras medidas - nomeadamente a extinção, reorganização e fusão de várias DG – que, no seu conjunto, tiveram como objectivo central um reforço da posição dos serviços como braço administrativo da Comissão.

3.3 Poderes formais e informais

Não parecem existir fortes dúvidas de que, formal ou informalmente, a Comissão Europeia está envolvida em todas as fases do processo político (e mesmo de decisão). Ora, isto significa que a Comissão desempenha uma multiplicidade de funções que a colocam no centro do sistema de governação da UE⁸². Algumas destas funções estão discriminadas no artigo 17, nº 1 TUE que sumaria brevemente os poderes de

⁷⁹ Como por exemplo, Alemanha na Política de Concorrência; França na Agricultura; e, Itália nos Assuntos Económicos e Financeiros. Na mesma linha de raciocínio, Vahl (1997, 9) notou que “[t]he interest of member governments in the allocation of responsibilities for particular policies areas in the Commission is not limited to the distribution of portfolios in the College of Commissioners. It is also reflected in the rivalry over the distribution of top posts in the Commission bureaucracy, especially those of head of division, director and director-general (grades A3 to A1). Member states are extremely anxious to receive their fair share of these posts. Formally, the career principle has priority over that of the broadest possible geographical basis (...). Practically speaking, the high standards that are supposed to guide the recruitment, *functioning and promotion of officials have suffered from political considerations and obligations*” [minha ênfase].

⁸⁰ De acordo com Spence and Stevens (2006, 201) este fenómeno pode assumir diferentes formas: “[f]irst, an outsider is brought in to fill a very senior post, in the interests of national balance. (...) Parachutage can, secondly, be used to describe the placing of those who have served in *cabinets* in senior posts. (...) Moreover, to accommodate the *cabinet* members senior posts were kept vacant for a long period and new posts created, to be filled by those with *piston* (powerful support) but without the qualifications normally required” [sublinhado no original].

⁸¹ Estes procedimentos, que vieram complementar o Código de Conduta adoptado pela Comissão Santer, incluem por exemplo a possibilidade de publicitação externa do lugar, ou a limitação do mandato de Director ou de Director Geral a um máximo de sete anos.

⁸² Emile Noël numa brochura oficial da comunidade publicada em 1985 sintetizava assim as funções da Comissão: “[t]odos os tratados das Comunidades Europeias atribuem à Comissão amplas tarefas que podemos esquematicamente repartir como segue: a Comissão é a guardiã dos Tratados. A Comissão é o órgão executivo das Comunidades. Finalmente, a Comissão é a iniciadora da política comunitária e exprime o interesse comunitário no Conselho”. Cf. Emile Noël. 1985. *As Instituições da Comunidade Europeia*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, p. 11.

iniciativa, supervisão e implementação da Comissão. No entanto, este artigo está longe de reflectir a variedade de tarefas que a Comissão desenvolve na prática, omissão que poderá ser explicada em parte pelo facto de algumas destas funções não terem uma base legal, mas serem antes resultado de necessidades práticas e das visões (internas ou externas à instituição) sobre o modo como esta deveria agir (Nugent 2001, 10).

Em 1970, Coombes agrupou os poderes da Comissão em cinco grandes categorias, que ainda hoje apresentam validade: a) o direito de iniciar legislação comunitária; b) um papel administrativo e de gestão delegado pelos Estados-membros, em áreas como a política agrícola ou a política de concorrência; c) um papel de mediação, isto é, actuar como mediador entre os Estados-membros e entre as instituições para conseguir um acordo e uma decisão; d) uma função de representação externa da UE; e) e, uma função normativa, quer agindo como guardião dos tratados, quer agindo como consciência da União (Edwards 2006, 7-8).

No entanto, o evoluir do próprio processo de integração causou mudanças, pelo que a questão passa agora por saber como se transformou o papel da Comissão ao longo dos anos e como é que essa evolução redefiniu o relacionamento entre a Comissão e os Estados-membros e mesmo entre a Comissão e as outras instituições da UE. A relação entre a Comissão e os Estados-membros merece aqui uma atenção particular, na medida em que sua capacidade de influência parece estar directamente ligada à sua capacidade de levar a cabo, e mesmo expandir, as suas diferentes actividades, sem entrar em confronto directo com os governos nacionais. Esta ideia ganhará uma importância acrescida considerando que tradicionalmente tem havido uma resistência por parte de alguns Estados-membros ao aumento dos poderes da Comissão. Não admira pois que, como nota Geoffrey Edwards (2006, 8) “[i]n a very real sense, the history of the Commission is one in which it has sought the means of reconciling the different demands laid upon it, with the Member States and their representatives rarely looking on with indifference”. Por outro lado, os diferentes papéis atribuídos à Comissão exigem uma espécie de “reinvenção” contínua, ou pelo menos uma atitude camaleónica que lhe permita transformar-se no tipo de organização adequado a cada uma das diferentes tarefas que deve desempenhar.

A mesma linha de raciocínio poderia ajudar a explicar a existência dos mais diversos modelos de relacionamento entre a Comissão e os Estados-membros que, num extremo, apresentam a Comissão como um putativo governo de um Estado federal europeu e, no outro extremo, a retratam como sendo apenas um secretariado

internacional. Muito embora esta tão grande variação em termos de classificação seja em parte resultado da diferença no enfoque teórico da análise, isto é, no tipo de lente teórica usada para olhar a instituição (federalista, neofuncionalista, intergovernamentalista, institucionalista ou outra), não deixará de ser útil para a sua explicação ponderar em que medida os diferentes tipos de papéis que cabem à Comissão não implicam também que ela abrigue sob a capa de uma única instituição diferentes *tipos* de organização.

Antes de me deter mais em pormenor sobre as actividades da Comissão, parece-me útil sublinhar que a relação entre a Comissão e os Estados-membros é muitas vezes classificada como sendo de soma nula, ou seja, o aumento das competências da Comissão equivale a uma perda, na mesma proporção, de poderes dos Estados-membros (Edwards 2006, 8). Ora, este modelo “adversativo” é reconhecidamente enganador na medida em que ignora as razões que levam os Estados a delegar voluntariamente as suas competências e, como tal, simplifica excessivamente o complexo sistema multinível da governação europeia. Neste sistema parece certo que uma Comissão forte será simultaneamente uma fonte de liderança e um garante da implementação das decisões tomadas ou, nas palavras da própria instituição, “the driving force behind European integration (Comissão 2000, 11). E, porventura mais importante, numa Europa que se adivinha cada vez mais de geometria variável a Comissão é a instituição mais bem colocada para velar pela coesão do projecto europeu. Assim, para os que entendem a União Europeia como uma alternativa, incomensuravelmente mais interessante, a um padrão de relacionamento entre Estados baseado em premissas estritamente realistas (onde cada Estado está apenas preocupado com a sua própria sobrevivência), não parece haver dúvidas que mesmo a delegação de competências representará para os Estados um ganho e, nesta medida, o jogo será essencialmente de soma positiva.

3.3.1 A Comissão como iniciadora

Considerado por muitos o poder formal mais importante da Comissão, o direito de iniciativa (quase exclusivo no domínio do primeiro pilar de Maastricht) traduz-se na responsabilidade de iniciar e formular a política europeia, normalmente na forma de propostas legislativas, orçamentais ou programáticas⁸³. Em rigor, mais do que um

⁸³ Na prática, como notou (Ludlow 1991, 96) este papel desdobra-se num conjunto de funções: a liderança política, a formulação de políticas, a elaboração de propostas legislativas, a preparação do orçamento comunitário, e, a gestão política.

direito, o mandato da Comissão neste domínio é um dever, na medida em que a Comissão é *obrigada* pelos tratados a tomar as iniciativas necessárias para transformar as disposições legais em políticas efectivas (Ludlow 1991, 96). Sempre que de iniciar legislação se trate, a Comissão desempenha um papel (quase) exclusivo de *agenda-setting*⁸⁴, em todas as matérias enquadráveis no âmbito do, até ao Tratado de Lisboa, chamado primeiro pilar⁸⁵. A atribuição desta competência legislativa à Comissão parece justificar-se pela necessidade de assegurar que o ponto de partida para o debate legislativo seja o interesse geral da Comunidade e não o interesse de um Estado-membro em particular. Com idêntico propósito, é exigida ao Conselho a unanimidade para alterar uma proposta da Comissão.

Dito isto, importará porém lembrar que nem sempre as propostas apresentadas pela Comissão (sejam legislativas, ou de preparação de políticas) resultam de uma vontade espontânea da instituição. Antes são, não raras vezes, fruto de “pressões” externas de outros actores, desde logo os Estados-membros, das outras instituições comunitárias (especialmente do Conselho Europeu e do Conselho de Ministros), e dos grupos de interesse: “(...) the Commission does not carry out its work in a vacuum. It is influenced directly by a range of actors within and outside the EU, and in setting its priorities and drafting proposals, it has to take into account the wider ‘political context’ in which other actors will subsequently decide on its proposals” (Princen 2007, 23). Significa isto que algumas dessas propostas serão menos o reflexo das convicções da Comissão, e mais a sua leitura do que é “possível”, na medida em que têm que reconhecer e, quando necessário, acomodar as preferências de outros actores (Nugent 2006, 168). Assim, como nota igualmente Edwards (2006, 9) este direito de iniciativa pode por vezes ser mais uma responsabilidade formal do que uma fonte de autoridade. Não obstante, seria também precipitado concluir que estas pressões se traduziram num declínio acentuado do poder de iniciativa da Comissão. Na realidade, a Comissão soube adaptar-se convenientemente às transformações no relacionamento inter-institucional que resultaram da própria evolução do processo de integração:

“(...) there has been an increasing tendency since the early 1980s for major policy initiatives to be sanctioned at European Council rather than Council of

⁸⁴ De acordo com as disposições dos artigos 192º e 208º do TCE, as duas outras instituições envolvidas no processo legislativo – Conselho e PE – podem pedir à Comissão que apresente uma proposta, mas não podem eles próprios iniciar formalmente o processo.

⁸⁵ Com excepção do papel atribuído ao Banco Central Europeu e ao ECOFIN. A Comissão tem também poderes de iniciativa e de apresentação de propostas nos domínios do segundo e terceiro pilares de Maastricht, mas estes poderes são partilhados com os Estados-membros.

Ministers level, and the Commission has adjust itself quite well to this shift by not only taking instructions from the European Council, but also using it to legitimize its own policy preferences” (Nugent 2006, 168).

De referir que para além das pressões externas a que está sujeita, a própria Comissão recorre, para tomar as suas decisões, a uma vasta rede de comités de aconselhamento que foram sendo criados ao longo dos anos. É o caso dos comités de peritos, cujos membros são normalmente nomeados pelos governos nacionais, mas actuam com um grau relativo de independência (ou seja, não são encarados como porta-vozes oficiais dos seus governos); e, é também o exemplo dos comités consultivos que são compostos por representantes de grupos de interesses e são organizados e financiados pela própria Comissão.

3.3.2 A Comissão como executivo

Os poderes executivos da Comissão envolvem a gestão, a supervisão e a implementação das políticas europeias. Normalmente estas funções executivas da Comissão referem-se, não à implementação “no terreno”, mas antes à elaboração das regras e regulamentos que tornam esta implementação possível (pelos serviços nacionais), bem como a actividades de coordenação e monitorização do respectivo desenrolar.

De facto, a Comissão tem o poder de criar regras mais específicas (legislação secundária ou administrativa) com o objectivo de complementar, ou detalhar a legislação europeia acordada pelo Conselho isoladamente, ou no caso da co-decisão, em conjunto com o PE. Trata-se pois de um poder delegado cuja justificação passa pela necessidade de evitar um envolvimento excessivo do procedimento legislativo normal em matérias administrativas demasiadamente específicas. De referir, todavia, que como sublinha Nugent (2006, 172), nem sempre este poder legislativo delegado da Comissão se confina a matérias de pura rotina administrativa:

“[i]n several policy areas, opportunities exist to make not just ‘administrative’ law but what verges on ‘policy’ law. For example, in managing EU trade policy the Commission has considerable discretion in deciding whether to apply preventive measures in order to protect the EU market by third countries”.

Ao poder de redigir legislação delegada somam-se os poderes de supervisionar a implementação das políticas da UE. Como já foi referido, muito embora a Comissão se envolva directamente na implementação de algumas políticas (sendo o exemplo mais flagrante a política de concorrência), uma parte significativa do trabalho de implementação é delegada pela instituição nas agências nacionais apropriadas. À Comissão cabe assim essencialmente supervisionar o trabalho destas agências de forma a assegurar que as políticas são aplicadas com alguma uniformidade nos diferentes Estados-membros, ou seja garantir que as mesmas seguem as linhas directoras que estabeleceu.

Igualmente digno de nota é o seu poder de gestão do orçamento comunitário. Em termos simplificados, cabe à Comissão garantir que o orçamento anual e as despesas aprovadas sejam respeitados. Para além deste papel de supervisão, assiste-lhe ainda o poder de tomar decisões gerais de gestão relativamente a como o orçamento é repartido, sobretudo no domínio da agricultura e dos fundos estruturais. A Comissão faz ainda o controlo dos pagamentos efectuados pelas autoridades nacionais em nome da Comunidade, para garantir que a actuação destas entidades está de acordo com as regras estabelecidas.

No exercício das suas funções executivas a Comissão é muitas vezes acusada de pretender legislar sobre tudo⁸⁶: “the Commission is too easily caricatured and reviled for its real or supposed rules on such arcane issues as the length of a British sausage, the local environmental impact of a public Works Project, or the size and shape of potted plants” (Dinan 1999, 227). Na verdade, os seus poderes executivos são manifestamente controlados pelos Estados-membros através de um complexo procedimento conhecido como “comitologia”⁸⁷. Existem três tipos de comités – consultivos, de gestão, e regulatórios - todos presididos por oficiais da Comissão, mas compostos por representantes dos governos e por funcionários públicos dos Estados-membros. Os

⁸⁶ No início da década de 1990, a própria Comissão reconheceu a existência de um excesso de produção legislativa que contrariava o espírito do princípio de subsidiariedade formalmente consagrado pelo artigo 3ºB do TUE. Assim, antes mesmo da ratificação do TUE, a Comissão comprometeu-se a empreender três tipos de medidas: fundamentar todas as novas propostas legislativas; retirar ou rever certas propostas legislativas; e, reapreciar a legislação em vigor. Quando a acção da Comunidade se afigura indispensável tem sido, sempre que possível, dada preferência às directivas (principalmente às directivas-quadro) em detrimento dos regulamentos, já que aquelas estabelecem os objectivos gerais, mas remetem para os Estados-membros a definição dos meios para a sua execução. É, ainda, de registar a procura de soluções alternativas para a legislação, ou até para a acção comunitária, nomeadamente através da aplicação descentralizada do direito comunitário pelas autoridades competentes dos Estados-membros, ou através da cooperação com organismos de normalização.

⁸⁷ Os primeiros comités foram criados à margem dos tratados para atender a necessidades específicas (os comités de gestão apareceram em 1962 para ajudar a implementar a Política Agrícola Comum, enquanto que os comités regulatórios surgiram para ajudar a gerir a pauta externa comum). A primeira tentativa para codificar a estrutura de comités surgiu em 1985 com o Acto Único Europeu, tendo o processo sido anos mais tarde simplificado e clarificado pela Decisão do Conselho de 28 de Junho de 1999. Para uma exposição mais detalhada sobre o tema ver, por exemplo, Robin Pedler, and Kieran Bradley. 2006. “The Commission, Policy Management and Comitology”. In *The European Commission*, ed. David Spence and Geoffrey Edwards. London: John Harper Publishing, pp. 235-262.

comités consultivos destinam-se apenas a prestar aconselhamento à Comissão, mas aos outros dois tipos (gestão e regulatórios) assiste o poder de enviar para o Conselho a legislação proposta para ser avaliada e, eventualmente, bloqueada pelos Estados-membros. Em cada legislação está especificado o tipo de procedimento a adoptar: consultivo, de gestão, regulatório, ou de salvaguarda (um procedimento que não implica a nomeação de um comité, mas que obriga a Comissão a notificar, e em alguns casos, a consultar os Estados-membros, sobre a medida que deseja adoptar).

Em síntese, os poderes de implementação da Comissão vêm “with strings attached” (Pedler and Bradley 2006, 240), o que significa que ela não é totalmente livre para agir. No plano conceptual, a comitologia é aliás um dos mecanismos de controlo (de entre os vários que podem ser encontrados no sistema político da UE) destacado pelo modelo Principal-Agente⁸⁸, na medida em que permite aos principais (os Estados-membros) manter o controlo sobre as acções dos seus agentes (neste caso a Comissão). Ainda assim, deve salientar-se que, na prática, a Comissão consegue muitas vezes contornar estes constrangimentos e exercer o seu poder de gestão de acordo com as suas preferências.

3.3.3 A Comissão como *guardiã dos tratados*

A Comissão é frequentemente retratada como “guardiã dos tratados” o que na prática significa que lhe cabe garantir o respeito pelos tratados e demais legislação da UE. Esta função está, portanto, claramente relacionada com as suas responsabilidades de supervisão e implementação, sendo exercida em conjunto com o Tribunal de Justiça. Este é um papel extremamente difícil de operacionalizar, uma vez que as transgressões da lei comunitária podem ser difíceis de detectar e, por outro lado, os transgressores são muitas vezes protegidos pelas próprias autoridades nacionais (Nugent 2006, 181). As infracções podem assumir diferentes formas, mas (independentemente da gravidade da infracção ou da identidade do alegado infractor) perante uma suspeita de ilegalidade caberá à Comissão investigar, agindo em conformidade com os procedimentos previstos

⁸⁸ Importa, no entanto, sublinhar que esta visão racionalista da comitologia como um mecanismo de controlo é contrariada por outras perspectivas. Por exemplo, apoiando-se na visão Habermasiana de democracia deliberativa e na análise construtivista, Christian Joerges e Jurgen Neyer (1997) consideram que estes comités da UE proporcionam um fórum que permite aos peritos nacionais e supranacionais encontrarem-se e deliberar tendo em vista as soluções mais eficientes para problemas comuns. Em vez de uma arena para uma dura negociação intergovernamental (visão racionalista), a comitologia aparece, nesta perspectiva, como uma versão tecnocrática da democracia deliberativa na qual as normas informais, a decisão, os bons argumentos, e o consenso, são mais importantes do que regras de votação formais que, por isso, são raramente invocadas (Pollack 2008, 9). Cf. Christian Joerges, and Jurgen Neyer. 1997. “Transforming Strategic Interaction Into Deliberative Problem-Solving: European Comitology in the Foodstuffs Sector”. *Journal of European Public Policy*, 4/4, pp. 609-25.

pelo artigo 258º TFUE. Antes de qualquer acção formal ser tomada, o Estado deverá ser informado pela Comissão de que poderá estar a violar as suas obrigações legais. Se, concluída a investigação, esta confirmar a violação, a Comissão

“(…) formulará um parecer fundamentado sobre o assunto, após ter dado a esse Estado oportunidade de apresentar as suas observações. Se o Estado em causa não proceder em conformidade com este parecer no prazo fixado pela Comissão, esta pode recorrer ao Tribunal de Justiça da União Europeia” (artigo 258º TFUE).

De referir que a grande maioria dos casos é resolvida nas fases iniciais do processo, muito embora alguns deles acabem por chegar ao Tribunal. Isto explica-se porque uma parte significativa das infracções resulta de uma má interpretação das regras, ou do atraso na sua transposição, e não de uma intenção deliberada de infringir. Porém, a infracção deliberada existe, nomeadamente na área da política de concorrência e do mercado interno (Dinan 1999, 233).

Como nota Nugent (2006, 184-85) à semelhança do que acontece com a maior parte das suas actividades, também a capacidade da Comissão para exercer a sua função de guardião dos tratados está condicionada por um conjunto de constrangimentos e limitações⁸⁹. Desde logo, a escassez de recursos o que implica uma selecção dos casos que serão analisados e dos meios disponibilizados para a investigação. Por outro lado, é também difícil obter informação detalhada e credível. Mas talvez o constrangimento mais importante seja a necessidade de pesar as repercussões políticas de um procedimento judicial instaurado contra um Estado-membro. Com efeito, a obrigatoriedade de respeitar a lei comunitária é um assunto sensível tanto para os Estados-membros, como para a própria Comissão. Isto porque se é óbvio que os Estados-membros não gostam de ser levados a Tribunal, também parece certo que a Comissão não desejará entrar em confronto directo com eles, ou criar-lhes um embaraço político se tal for evitável; até porque o funcionamento normal da UE implica que exista entre a Comissão e os governos nacionais uma colaboração estreita e continuada, pelo que a sua relação deve ser harmoniosa. Em sùmula, percebe-se pois que, na defesa do interesse da União (e do seu próprio interesse), a Comissão “in exercising the role of

⁸⁹ A propósito das dificuldades que a Comissão encontra no desempenho eficiente da sua função de “guardião dos tratados” veja-se, por exemplo, Maria Helena Guimarães. 2010. “How Pervasive are National Regulations in Intra-EU Trade?”. *The International Trade Journal: Western Hemispheric Studies*, 1521-0545, Volume 24, Issue1, 2010, pp. 35-51.

guardian of the legal framework (...) attempts to operate in a flexible and politically sensitive manner” (Nugent 2006, 185).

3.3.4 A Comissão no modelo externo da UE

A Comissão desempenha inúmeras funções de representação externa da União. Na verdade, estas funções (que no Tratado de Roma se limitavam a negociações comerciais com países terceiros) foram registando um crescimento assinalável ao longo dos anos (especialmente a partir da década de 1990), acompanhando a crescente afirmação da UE como um actor internacional de relevo. De uma maneira geral, poderemos identificar seis grandes papéis. Primeiro, a Comissão é o principal (e com frequência o único) negociador que representa a UE nas negociações comerciais que envolvem países não-membros. Depois, cabe também normalmente à Comissão negociar acordos de associação e de cooperação com países, ou grupos de países, que não fazem parte da União (estão aqui incluídos não apenas condições comerciais mais favoráveis, mas também ajuda financeira e diálogo político). Em terceiro lugar, a Comissão representa a União num conjunto de importantes organizações internacionais⁹⁰ e participa no seu trabalho. A Comissão age igualmente como ponto de ligação entre a UE e os Estados não-membros; para isso, a Comissão gere as mais de 130 delegações que a UE tem estrangeiro e mantém ligações estreitas com as mais de 160 representações diplomáticas que países externos à União estabeleceram em Bruxelas. Em quinto lugar, a Comissão desempenha um papel central no que respeita à entrada de novos membros na União; cabe-lhe, neste âmbito, avaliar as candidaturas, formular uma opinião (que normalmente serve de base à decisão do Conselho) e, em caso de abertura das negociações, negociar as condições de entrada com os futuros membros. Terminado o processo negocial, cabe-lhe ainda fazer uma recomendação ao Conselho sobre se um candidato deverá, ou não, ser admitido como membro. Por último, a Comissão está totalmente associada ao trabalho desenvolvido no âmbito do segundo pilar de Maastricht. É certo que a intergovernamentalidade desta área relega a Comissão para um papel essencialmente de apoio, o que não a tem impedido, no entanto, de aproveitar as “janelas de oportunidade” para alargar as suas competências

⁹⁰ É o caso das Nações Unidas e das suas agências, do Conselho da Europa, ou da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico.

neste domínio⁹¹. Ainda assim, como sublinha Spence (2006, 356), “the European Commission’s role in CFSP stands at crossroads”, dado que não é possível avaliar, por exemplo, o impacto das novas disposições introduzidas pelo Tratado de Lisboa neste domínio. Refiro-me em particular à criação de um “Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança” (em substituição do comissário para as relações externas e do Alto Representante para a PESC) que será simultaneamente o representante da União em matéria de segurança e vice-Presidente da Comissão - *double hatting*. Num primeiro olhar, esta inovação poderá parecer reforçar o papel da Comissão, uma vez que o porta-voz dos Estados em matéria de política externa é também um dos comissários. Na prática, esta dupla função implicará uma grande ginástica de coordenação política para evitar que um dos “chapéus” (muito provavelmente o do Conselho) não passe a ser o dominante⁹².

Para concluir, inicialmente limitada às questões comerciais, o papel da Comissão no domínio externo estende-se actualmente às mais diversas áreas, o que nos permite classificar a instituição como um destacado actor de política externa. Para este protagonismo muito contribuiu a importância que as relações comerciais (precisamente o domínio privilegiado de actuação da Comissão na vertente externa) adquiriram no contexto de uma economia mundial globalizada (Nugent 2001, 298). Na realidade, segundo o mesmo autor (Nugent 2001, 298), a globalização foi útil também porque diluiu as barreiras entre política interna e externa; nesta medida, conferiu à Comissão oportunidades para estender as responsabilidades e poderes que os tratados lhe consagravam no domínio da política interna à dimensão externa dessas políticas (os acordos internacionais negociados pela Comissão na área do ambiente, da energia, ou da concorrência constituem bons exemplos disto mesmo). Igualmente importante para a solidificação do papel externo da Comissão foi a sua “associação” ao trabalho desenvolvido no âmbito da Política Externa e de Segurança Comum. Muito embora a Comissão tenha aqui uma função nitidamente secundária, a adopção de uma atitude pró-activa tem impedido que seja completamente arredada de uma área com uma importância reconhecida.

⁹¹ A Comissão tem, por exemplo, assumido uma posição pró-activa, fazendo pleno uso do poder de apresentar propostas ao Conselho neste domínio que lhe foi conferido pelo Tratado de Maastricht.

⁹² A propósito dos perigos do “*double-hatting*” Andrew Duff considerou que o Alto Representante seria “a council cuckoo inside a commission nest”. Cf. Honor Mahony. 2002. “Convention Debates the Merits of ‘Double Hatting’”. *Euobserver.com*, 21 de Dezembro.

3.3.5 A Comissão como mediadora

A Comissão desempenha também papéis menos tangíveis como é o caso da sua função de mediadora que lhe tem valido mesmo o epíteto de *honest broker*; embora não esteja explicitamente consagrado nos tratados, a verdade é que este papel acaba por ser uma extensão das suas outras actividades. Com efeito, a Comissão movimenta-se num sistema multifacetado, povoado por inúmeros actores, e onde se cruzam os mais variados interesses e os mais diversos processos políticos. Percebe-se, pois, que o papel de mediador ganhe aqui uma importância acrescida, reforçando a confiança política dos actores, desbloqueando impasses e garantindo que as decisões são tomadas e implementadas⁹³. A Comissão, pelas suas características, é o actor mais bem colocado para desempenhar estas funções. Desde logo, porque é o defensor do interesse da Comunidade e, nesta medida, deve actuar com independência relativamente aos Estados. Depois porque, pelo seu conhecimento profundo das políticas e da natureza e funcionamento da União (já que está presente em todas as fases do processo de *policy-making*), a Comissão está frequentemente na melhor posição para encontrar uma solução que seja satisfatória para os todos os decisores.

Importa sublinhar que este papel da Comissão pode ter também um carácter “preventivo”. De facto, numa tentativa de conseguir acordos que reflectam mais do que o mínimo denominador comum, a Comissão vê-se muitas vezes obrigada a ser cautelosa nas suas propostas. Isto porque, como nota Nugent (2006, 187), iniciativas radicais, que traduziriam porventura melhor as convicções da instituição sobre o que era necessário fazer, espolariariam muito provavelmente uma oposição determinada por parte de alguns dos Estados-membros. Neste sentido, a aposta da Comissão vai com frequência para propostas mais moderadas, por exemplo, sob a forma de ajustamentos e alargamentos de políticas já existentes e, preferencialmente, desprovidas de qualquer carga ideológica, ou seja, “the Commission must often subject itself to a somewhat grudging incrementalism” (Nugent 2006, 187).

⁹³ A co-decisão é um exemplo claro. Sendo actualmente o processo standard de decisão no domínio do primeiro pilar, exige uma comunicação constante e mediação frequente entre as duas instituições legislativas (Conselho e Parlamento). A Comissão desempenha, neste contexto, um papel crucial, não apenas nos seus esforços para fazer avançar as propostas nas diversas fases do processo, mas também participando activamente nas negociações entre PE e o Conselho quando estes não conseguem chegar a um acordo.

3.3.6 A Comissão como promotora do interesse geral

No nº 1 do artigo 17º TUE pode ler-se “a Comissão promove o interesse geral da União e toma as iniciativas adequadas para esse efeito”. Este é, na linha de intelecção de Coombes (1970, 82), o poder mais “indefinido e indefinível” da Comissão [minha tradução]. A Comissão aparece, no exercício desta competência, como uma espécie de “consciência” da União que age em função do que considera o melhor para a UE. Ora, este é reconhecidamente um papel difícil de efectivar, desde logo porque fica por definir o que se entende por “interesse geral” ou mesmo como numa União cada vez mais alargada e heterogénea é possível apresentar propostas que sejam mais do que um mínimo denominador comum e que mesmo assim sejam aprovadas pelos decisores formais. Nesta medida, e porque vive no “mundo real da UE” (Nugent 2006, 189) [minha tradução], a Comissão necessita por vezes de olhar para o curto em vez do longo prazo, e para o possível em vez do idealmente desejável. Neste mundo real, a defesa do interesse geral significará, porventura, não uma Comissão que age de “olhos vendados”, mas antes uma instituição que “olha à sua volta” e tenta, sem partidarismos, traduzir numa proposta harmoniosa e coesa a diversidade de pontos de vista e interesses que povoam a UE. Não significa isto que muitas das propostas da Comissão não tenham sido ambiciosas ou feitas numa perspectiva temporalmente mais alargada, mas apenas que nesta, como na generalidade das suas funções, o seu sucesso será maior se tirar partido das “janelas de oportunidade” (isto é, de circunstâncias favoráveis), algumas, sublinhe-se, resultado do seu próprio trabalho. O principal desafio que se coloca hoje à Comissão será o de equilibrar a firmeza nos objectivos com a flexibilidade indispensável para os atingir. Um equilíbrio frágil mas que, se alcançado, lhe permitirá preservar um papel central no seio do sistema político de uma União cada vez menos coesa:

“[t]he larger the Union grows, and the more variable geometries - including competing groups of Member States – that emerge, the more important is to preserve and strengthen an institutional ‘centre of gravity’. Thus there is a powerful functional argument for ensuring that the Commission remains at the core of the common institutional framework” (Christiansen and Gray 2004, 22).

3.4 Uma instituição evolutiva

Durante anos, as características base da Comissão foram evoluindo sem que tivesse existido uma transformação radical da instituição. Como escrevia Ludlow (1991, 108) no início da década de 1990: “A functionary who had been absent from Brussels for twenty years would return to find much, both good and bad, that was familiar about the institution”. No entanto, este cenário acabaria por ser alterado em resultado de um misto de pressões externas e internas que tornariam inevitável uma reforma mais profunda da instituição:

“[t]he case for modernization of the Commission arose primarily from the fact that, whilst Europe and the Union had altered hugely in four decades, the Commission’s organisational systems had hardly change (...) Further impetus to reform came from two external factors. The first was the expansion in the scale and scope of the Commission’s tasks (...) The second (...) was that the EU was approaching its largest and most complex enlargement” (Christiansen and Gray 2004, 20).

Internamente, a reforma dos procedimentos de gestão e administração da instituição ganhou carácter de urgência quando a Comissão Santer apresentou a sua resignação envolta em acusações de fraude, má gestão, e nepotismo. A Comissão que se seguiu, presidida por Romano Prodi, assumiu como prioridade a reforma da instituição⁹⁴. Na realidade, as reformas da Comissão já tinham sido iniciadas pela Comissão Santer pelo que, em certa medida, o programa reformador impulsionado por Prodi era a continuação do trabalho da Comissão anterior. Ainda assim, em face dos acontecimentos de 1999, existia claramente uma maior vontade política para modificar a forma de funcionamento da instituição. O objectivo era o de garantir que a Comissão teria as ferramentas necessárias para cumprir a diversidade de tarefas que lhe eram atribuídas. Um olhar sobre a evolução destas reformas permite-nos identificar três

⁹⁴ Em conformidade com este espírito reformador foi elaborado um Livro Branco sobre a Reforma da Comissão (adoptado em Março de 2000) que estabelecia três linhas reformativas essenciais: uma modernização total da gestão e do controlo das finanças da instituição; um planeamento estratégico das actividades em função do orçamento disponível; e, uma modernização da política de pessoal, associada a uma nova estratégia de Recursos Humanos (Comissão Europeia 2000). Prodi nomeou também Neil Kinnock, um dos poucos comissários que transitou da Comissão Santer, para supervisionar os esforços de reforma interna da instituição. O papel de Kinnock foi ainda reforçado com o lugar de vice-presidente da Comissão, numa tentativa clara de enfatizar a importância das suas funções. No exercício dessas funções, Kinnock, com a ajuda de Prodi e de Michele Schreyer (a comissária alemã para o orçamento), elaborou um plano de reforma (que ficou conhecido pelo seu nome) que compreendia uma série de regras para aumentar a transparência e o controlo dos procedimentos, melhorar o funcionamento dos serviços e a responsabilização dos funcionários.

tendências: uma procura de maior legitimidade, um reforço da hierarquia interna, e um esforço para aumentar (ou pelo menos manter) a independência institucional da Comissão (Christiansen 2006, 113).

A necessidade de tornar a Comissão mais responsável perante os cidadãos, levou a um aumento da transparência nas suas actividades, nomeadamente na identificação da acção individual e na sua responsabilização. No mesmo sentido, foi reforçada a estrutura hierárquica da Comissão, particularmente através do fortalecimento dos poderes do seu presidente. De facto, cabe ao presidente da Comissão a complicada tarefa de supervisionar e liderar uma grande administração e um grupo muito diverso de comissários. Significa isto que o contributo da Comissão para o avanço do processo de integração (muitas vezes contra a vontade de Estados-membros mais eurocépticos) dependerá em larga medida da capacidade de liderança do presidente da instituição. É certo que a influência da Comissão está, pelo menos em parte, limitada pela vontade dos Estados-membros. Não obstante, a Comissão tem tido (e pode continuar a ter) um papel de destaque na definição do curso da integração, sobretudo quando reunidos um conjunto de factores favoráveis, de entre os quais destacaria a qualidade da liderança política do seu presidente⁹⁵ e o seu controlo da instituição. Quanto a este último ponto, as sucessivas reformas dos tratados desde Amesterdão acordaram duas mudanças fundamentais: primeiro, cabe ao presidente da Comissão dar o seu acordo em relação às nomeações dos restantes membros do colégio, cabendo-lhe igualmente a distribuição dos portfolios; e depois, a Comissão agirá sob a “orientação política” do seu presidente. A operacionalização deste poder de orientação política foi já visível nas comissões Prodi e Barroso, através, por exemplo, da criação de “Grupos de Comissários” responsáveis pela supervisão dos desenvolvimentos numa determinada área política. Dado que o presidente da Comissão participa e preside a estes grupos, eles podem ser considerados um meio não apenas de melhorar a ligação horizontal das políticas, mas também para aumentar o controlo do colégio pelo presidente (Christiansen 2006, 114). Esta evolução acabou por resultar numa transformação do próprio modelo de funcionamento da Comissão (na sua dimensão política), com um acentuar da vertente fortemente presidencialista perceptível nas duas comissões Barroso:

“(…) o modelo das comissões Barroso é diferente do modelo das comissões anteriores, mesmo do tempo de Delors; é uma Comissão muito presidencialista.

⁹⁵ O papel da Comissão durante os mandatos de Jacques Delors seria porventura o melhor exemplo deste potencial.

O presidencialismo de Delors era ainda um presidencialismo colegial [enquanto que] o presidencialismo de Barroso é um presidencialismo unipessoal (...) há um sistema de feixes do presidente para os vários comissários e há uma centralização do poder no Gabinete do presidente e do Secretário-Geral”⁹⁶.

As reformas introduzidas pelos tratados incluem ainda mudanças no que respeita ao tamanho da Comissão, bem como em relação à escolha do seu presidente e dos seus membros. A “solução” no que se refere ao primeiro aspecto, passou por uma redução efectiva do colégio de comissários que, a partir de 01 de Novembro de 2014, não poderá ser superior a dois terços do número de países que compõem a União, escolhidos de acordo com um sistema baseado na rotação igualitária dos Estados-membros (artigo 17º, nº 5 TUE⁹⁷). Se poderemos questionar em que medida uma Comissão muito alargada poderá funcionar eficazmente, parece-nos igualmente razoável perguntar se a fórmula encontrada para resolver este problema não a impedirá de ter uma percepção nítida das realidades sociais, económicas e políticas dos Estados-membros que “ficam à porta”, particularmente dos mais pequenos. Como sublinhou Murray (2004, 12-13) “[a] smaller Commission could be more efficient, but it would risk becoming even more distant from European citizens. (...) Commissioners (...) play an important role as political antennae for their institution”. Na prática, a questão reside em saber, pois, se não se terá trocado um eventual aumento da eficiência por uma perda de legitimidade⁹⁸.

Quanto ao processo de escolha dos comissários, cabe ao Conselho de Ministros adoptar uma lista de comissários, de comum acordo com o presidente designado da Comissão (artigo 17º, nº 7 TUE⁹⁹). O presidente da Comissão é escolhido, como referi, pelo Conselho Europeu que, deliberando por maioria qualificada e tendo em conta o resultado das eleições para o Parlamento Europeu, propõe a esta instituição um candidato ao cargo. Presidente e comissários serão formalmente nomeados pelo Conselho por maioria qualificada, depois de terem recebido a aprovação do PE. As novas regras¹⁰⁰ tornam a Comissão mais responsável perante o Parlamento ao mesmo

⁹⁶ António Vitorino, em entrevista à autora, Lisboa, 19 de Janeiro de 2010.

⁹⁷ Aditado pelo artigo 1º, 18) do TL.

⁹⁸ A propósito da redução do colégio de comissários, Thomas Christiansen e Mark Gray (2004, 22) consideram que a mesma será pelo menos um teste à legitimidade que advém da “ligação” entre os governos nacionais e a Comissão: “[i]n many ways this de-linking of Commission and Member State is overdue, considering it is only a logical consequence of the requirement of neutrality and independence from national interests that have always been expected from the Commission. But in terms of making that the work of the Commission is communicated well to national governments, administrations and indeed the public, this change in the number of Commissioners could well be detrimental, if the interlocutor between Brussels and the national domain is lacking”.

⁹⁹ Aditado pelo artigo 1º, 18) do TL.

¹⁰⁰ De facto, e apesar de, à época, o TC estar ainda em processo de ratificação (que não viria a ser concluído) estes procedimentos foram já seguidos para a formação da Comissão Barroso que tomou posse a 18 de Novembro de 2004.

tempo que permitem ao presidente da Comissão, uma vez nomeado, agir com maior autonomia em relação aos Estados-membros.

A somar às modificações introduzidas pelos tratados, a Comissão Prodi procedeu a uma reforma dos *cabinets*, por exemplo, reduzindo o seu tamanho, e estipulando a existência de pelo menos três nacionalidades diferentes entre os seus membros. Neste plano, Prodi iniciou também uma reformulação do espaço físico, que resultou na saída dos comissários do edifício Breydel (onde até então todo o colégio estava instalado) e da colocação de cada um deles junto das instalações dos serviços sob sua coordenação. O objectivo era aumentar a integração vertical do trabalho realizado pela DG, o *cabinet* e o respectivo comissário. No entanto, acabou por dificultar a coordenação horizontal do colégio (já que os comissários e os seus *cabinets* estavam dispersos por vários edifícios), agravando assim a fragmentação da Comissão. Terá sido porventura a consciência deste efeito perverso que levou a primeira Comissão Barroso (nomeada em 2004) a reverter a decisão, voltando a juntar o colégio num mesmo edifício – desta vez o Berlaymont.

Foram igualmente realizadas mudanças no topo da hierarquia administrativa determinando-se, por exemplo, que o director-geral não poderia ser da mesma nacionalidade que o seu comissário, o que implicou uma rotação entre os funcionários de topo das DG. As reformas visaram também acabar com as “bandeiras nos postos” (ou seja a prática de atribuir determinados lugares-chave sempre ao mesmo país), deixando à Comissão a decisão final sobre quem ocupa o lugar (uma decisão que deverá ser tomada mais em função do mérito do candidato, do que da obrigatoriedade de uma representação geográfica equilibrada).

Em suma, se em 1991 a Comissão pouco parecia ter mudado, os últimos anos ficaram marcados por uma assinalável turbulência. A uma fase de enorme sucesso sob a liderança de Jacques Delors, sucedeu uma fase marcada pelo declínio da credibilidade e da autoridade da Comissão que colocou na agenda a urgência de uma reforma da instituição¹⁰¹. Na história da Comissão, o ano de 1999 assinala o seu “período negro”, mas também o início de um processo de renovação e modernização da instituição. No cômputo geral, estas reformas parecem seguir a linguagem das novas regras das administrações públicas, indo no sentido de aumentar a transparência dos

¹⁰¹ Na opinião de Murray (2004, 3) muitos dos problemas que a Comissão atravessa existiam já na sua fase de maior sucesso, precisamente sob a liderança de Delors: “[n]or is Delors’ legacy entirely benign (...) Delors employed a ruthless political machine to force through his ideas (...) Lamy established a small informal network of loyal officials to implement the president’s policies, but failed to tackle deep-rooted weaknesses in the Commission’s management. As a result, large parts of the Commission services atrophied (...) Jacques’s house was built on unstable foundations”.

procedimentos, definir com maior clareza a estrutura hierárquica da instituição, e clarificar os processos de “checks and balances”. Trata-se, simplificando, de um esforço para clarificar “quem faz o quê?”, e “quem é responsável pelo quê?”, tornando assim a instituição mais transparente para os cidadãos. No entanto, muitas das vantagens destas reformas serão visíveis apenas no longo prazo, o que acaba por amplificar os inevitáveis custos de curto prazo e acarreta o efeito perverso de aumentar (mesmo que temporariamente) os problemas da instituição.

Em conclusão, como nota Christiansen (2006, 114-15), as reformas do Livro Branco¹⁰² têm vindo a tornar a Comissão:

“a more traditionally bureaucratic organisation, with greater central control over the activities of its various parts. At the same time, treaty changes and secular developments promise to make the college of commissioners more like to a traditional cabinet, with the ability of the President to direct, and dismiss, individual members”.

Mas, se o processo formal de reforma interna foi largamente concluído pela Comissão Barroso, outras mudanças estão ainda por implementar e, logo, por testar (é, por exemplo, o caso da redução do colégio de comissários). Importa, por outro lado, sublinhar que este é de algum modo um processo contínuo e aberto, na medida em que são contínuos também os desafios que a evolução do próprio processo de integração coloca à Comissão, num verdadeiro teste à sua capacidade de adaptação¹⁰³:

“[i]t is a different Commission that has to face the new challenges of the twenty-first century, but it is also a Commission that is still subject to the tensions that have been inherent in this institution from the outset, and its remarkable development will continue to be driven by the dynamics resulting from the way these tensions play out in the future” (Christiansen 2006, 117).

¹⁰² Reforma da Comissão - Livro Branco, COM(2000)200 final, 05.04.2000.

¹⁰³ Veja-se, por exemplo, as implicações práticas do último alargamento que trouxe para o interior da instituição novas culturas administrativas, novas línguas, e novos comissários que foi preciso integrar; ou, como a comunicação entre a União e os cidadãos se tornou uma prioridade da Comissão Barroso face à rejeição em referendo do TC (o que ditaria o seu fim).

3.5 Conclusão: A Comissão como variável independente

Conforme assinalai, naquele que é considerado o primeiro estudo sistemático sobre a Comissão, Coombes (1970, 79) descrevia-a como sendo “more than a civil service or secretariat, and more than a kind of quasi-judicial, regulatory agency, and as having executive-type functions such as taking initiatives, laying down rules, and generally interpreting and furthering the common interest”. Sugerida há quase quatro décadas, a descrição de Coombes tem sido confirmada e reforçada pela actuação da Comissão que, embora não sendo o decisor formal e final da UE, tem sabido afirmar-se como um actor político de destaque, mesmo nos domínios em que os seus poderes (formais) são fracos ou inexistentes. Às actividades de carácter burocrático relacionados com a execução de políticas, regras e orçamentos, a Comissão soma um conjunto de poderes de natureza política que envolvem fornecer liderança, mediação, e os impulsos necessários ao avanço do processo de integração. Para um desempenho adequado das suas funções, o Tratado garante à Comissão independência. Porém, esta independência é por vezes desafiada pelos outros actores políticos que dividem com a Comissão o protagonismo na governação da UE (refiro-me, em especial, aos Estados-membros e às instituições europeias que os representam, assim como ao PE): “[m]ore than ever the Commission therefore finds itself caught in the forcefield of the institutional triangle, with an ever-closer relationship with the Council on the one hand, but with ever greater dependence on the European Parliament on the other” (Christiansen and Gray 2004, 22). É certo que poucas vezes na história da integração europeia, a independência da Comissão foi contestada abertamente pelos Estados-membros (com excepção talvez da França liderada por Charles de Gaulle). Tal não significa que os Estados não estejam atentos, como é sugerido pelos diversos mecanismos de controlo que procuram conter uma excessiva autonomização da Comissão. No mesmo sentido, aliás, apontam as muito politizadas negociações que envolvem a escolha do presidente da instituição e dos restantes comissários ainda que, neste domínio, seja de considerar igualmente o papel de destaque assumido pelo PE. Como observou Nugent (2006, 153):

“[t]he events leading to the appointment of the College that in 2004 succeeded Prodi’s College illustrate just how politicised the appointment process is, both in terms of the keen interest taken by EU actors in the political composition of the incoming College and in terms of inter-institutional relations”.

Resumindo, os Estados-membros delegaram poderes na Comissão, mas continuaram as suas tentativas para limitar o poder de discrição da instituição. No entanto, como sublinha Simon Hix (2005, 70), a Comissão desenvolveu muitas das características de um “governo” supranacional¹⁰⁴, que lhe fornecem os incentivos e os recursos, tanto políticos como administrativos, para prosseguir a sua própria agenda com independência em relação aos governos nacionais. Para evitar que as actividades do seu “agente” escapassem totalmente do seu controlo, os Estados têm procurado recuperar algum deste poder; e, fazem-no, valendo-se das suas prerrogativas, por exemplo, no que respeita à designação do presidente da Comissão¹⁰⁵, e à nomeação dos comissários¹⁰⁶, mas também através das reformas dos tratados que, directa ou indirectamente, contribuíram para limitar o estatuto da Comissão no sistema institucional. Directamente através da edificação de uma estrutura em pilares que lhes dava controlo (quase) absoluto sobre duas áreas politicamente sensíveis. Indirectamente como consequência da introdução de novos métodos e procedimentos, e da atribuição de novos poderes e responsabilidades a outras instituições. É o caso notório do Conselho Europeu a quem foi atribuída a responsabilidade de definir as orientações políticas gerais da União (artigo 15º, nº1 TUE), e que portanto concorre neste ponto com o poder de iniciativa política da Comissão, mas também do Parlamento Europeu, talvez a instituição cujos poderes formais mais têm aumentado.

Dito isto, a evidência fornecida por diversos estudos de caso¹⁰⁷ (particularmente no domínio do primeiro pilar de Maastricht) tem demonstrado que, pelo menos em determinadas circunstâncias, a Comissão exerce a sua actividade com um considerável

¹⁰⁴ Segundo Hix (2005, 70) “[a]t the political level, the College of Commissioners operates along the lines of cabinet government, with collective responsibility and the Commission President acting as the first among equals. Also the commissioners are partisan career politicians and pursue their own ideological objectives in the EU policy process. At the administrative level, the Commission directorates-general are quasi ministries, and the Commission is at the heart of an emerging network of European regulatory agencies. Also, like national administrations, each service in this Euro-bureaucracy has its own administrative culture, institutional interests, policy objectives and supporting societal groups”.

¹⁰⁵ Depois da “fulgorosa” liderança de Delors parece evidente que os Estados têm tido o cuidado de seleccionar presidentes mais “sensíveis” aos seus interesses. Como notou Helen Drake (2000, 51) “[o]ne of the most remarkable aspects of Delors’ European leadership is that he acquired a political and politicised persona. This acted as a resource and a burden for himself, a precedent for his successors, and a warning to member state governments about the potential of the Commission to disrupt the Community system when led by an individual as determined and dedicated as Delors”.

¹⁰⁶ As prerrogativas concedidas aos governos nacionais na escolha do colégio são consideradas, por alguns autores, como uma forma privilegiada de influência dos Estados sobre a Comissão: “(...) member states governments have strong incentives to use their appointment powers to influence Commission policies according to their own policy preferences” (Wonka 2007, 170).

¹⁰⁷ Ver, por exemplo, Susanne K. Schmidt. 2004. “The European Commission’s Powers in Shaping European Policies”. In *The Changing European Commission*, ed. Dionyssis G. Dimitrakopoulos. Manchester: Manchester University Press; Susanne K. Schmidt. 2000. “Only an Agenda Setter? The European Commission’s Power Over the Council of Ministers”. *European Union Politics*, Vol. 1 (1), pp. 37-61; N. Jabko. 1999. “In the Name of the Market: How the European Commission Paved the Way For Monetary Union”. *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, nº 3, pp. 475-95; Remco Vahl. 1997. *Leadership in Disguise: The Role of the Commission in EC Decision-Making on Agriculture in the Uruguay Round*. Aldershot: Ashgate; G. Fuchs. 1994. “Policy-Making in a System of Multi-Level Governance – The Commission of the European Community and the Restructuring of the Telecommunications Sector Policy After Maastricht”. *Journal of European Public Policy*, Vol. 1, nº 2, pp. 177-94; Laura Cram. 1993. “Calling the Tune Without Paying the Piper? Social Policy Regulation: The Role of the Commission in Community Social Policy”. *Policy and Politics*, Vol. 21, nº 2, pp. 135-46.

grau de independência e autonomia. Uma avaliação adequada do seu papel passará pois, em minha opinião, por aferir, não se a Comissão é capaz de exercer liderança (assumpção que considero verificada), mas em que circunstâncias é que essa liderança é exercida, e quais os factores que contribuem para (ou obstaculizam) o seu sucesso. Neste raciocínio estará já o reconhecimento implícito de que, como defendeu Pollack (1998, 218): “[s]upranational autonomy and influence (...) is not a simple binary matter of ‘obedient servants’ or ‘runway Eurocracies’, but rather varies along a continuum between the two points”.

4. A Comissão Entre Agente e Principal: operacionalizando a proposição teórica

Como foi já sublinhado antes, existe um considerável debate académico sobre a importância da Comissão no processo de *policy-making* da União Europeia¹⁰⁸. Sabemos que as funções que os tratados lhe reservam e as actividades que ela foi assumindo como suas ao longo dos anos a colocam no *centro* do sistema de governação. Contudo, sabemos também que o aumento do poder das instituições que com ela partilham a estrutura institucional, parece trazer como contrapartida um declínio da sua autonomia e uma secundarização do seu papel como motor da integração. Muito da problematização teórica tem, como vimos, oscilado entre duas visões opostas: uma intergovernamentalista, que retrata a Comissão como um agente *subserviente* e *passivo* dos Estados-membros que serve “apenas” para reduzir os custos de transacção, e que, por conseguinte, não exerce qualquer influência independente no processo de integração europeia; e uma neofuncionalista, que vê a Comissão como sendo ela própria um verdadeiro principal, isto é, uma entidade política *independente* e *autónoma* que exerce uma influência decisiva no rumo da integração. Mas dificilmente uma organização híbrida e multifacetada como a Comissão pode ser catalogada em absoluto como sendo agente ou principal. Antes, um retrato mais fiel da Comissão implicará que – em função de factores como o contexto, as preferências dos Estados (e da própria Comissão), a natureza do assunto em discussão, o tipo de liderança da instituição e a sua coesão interna – o seu papel se vá deslocando ao longo de um *contínuum*, umas vezes mais próxima da classificação de mero agente, outras francamente mais perto de se assumir como um verdadeiro principal.

4.1 A Comissão como Agente

De uma forma resumida, no modelo clássico de delegação principal-agente¹⁰⁹ um grupo de principais (como no caso da União, os Estados-membros) podem, verificadas determinadas circunstâncias, escolher delegar autoridade para exercer certas funções num agente supranacional (neste caso, a Comissão) para minimizar os custos e

¹⁰⁸ A este propósito, note-se que, por exemplo, Lobo-Fernandes considera que a Comissão teve apenas um papel marginal no desenvolvimento da política de telecomunicações da UE. Cf. Luís Lobo-Fernandes. 1995. “State Autonomy or Transnational Fusion: The European Union and the New Telecommunications Policies”. Tese de Doutoramento, University of Cincinnati, USA.

¹⁰⁹ Um delineamento do modelo foi já avançado no capítulo 2 deste trabalho.

maximizar os ganhos através da cooperação (Pollack 2000, 113). No entanto, esta delegação cria de imediato um problema na medida em que é possível (e mesmo previsível) que o agente desenvolva preferências distintas das preferências dos seus principais. A ideia central será assim a de que os agentes são “oportunistas”, pelo que é provável que usem os poderes delegados para perseguir as suas próprias preferências em detrimento das preferências dos seus principais. Por outro lado, os agentes gozam normalmente de informação privilegiada relativamente ao seu desempenho, às suas necessidades orçamentais, e à elaboração e implementação das próprias políticas, o que torna o controlo por parte dos principais ainda mais difícil. Para contrariar este comportamento desviante do agente, os principais adoptam normalmente variados mecanismos de controlo que limitam a discricção (autonomia) do agente e permitem assim reduzir as perdas de agência (*agency losses*). Estes mecanismos podem ser divididos em procedimentos administrativos *ex ante*, e procedimentos de supervisão *ex post*. Os procedimentos administrativos definem, com maior ou menor precisão, o âmbito de actuação da agência, os instrumentos legais à disposição da agência e as regras de conduta que a agência deverá seguir. Já os procedimentos de supervisão integram um conjunto de mecanismos institucionais destinados a monitorizar o comportamento da agência (e assim corrigir a assimetria de informação que favorece o agente), ou a influenciar o comportamento da agência através da aplicação de sanções positivas ou negativas (de entre estas sanções contam-se o controlo das nomeações, o controlo do orçamento, e a possibilidade de aprovar nova legislação que restrinja o poder da agência). Estes mecanismos implicam, no entanto, custos. A título de exemplo, um controlo administrativo demasiadamente restritivo tende a produzir políticas rígidas e ineficientes, enquanto que os procedimentos de supervisão, ao limitarem a autonomia dos agentes, limitam também a sua credibilidade como reguladores (Pollack 2006, 173). Nesta medida, é expectável que os principais façam uma selecção criteriosa dos mecanismos de controlo que utilizarão. Na minha óptica, isto significa que os principais tudo farão para controlar o comportamento dos seus agentes, mas só o conseguirão fazer de forma imperfeita e com custos para si mesmos, pelo que as perdas de agência serão, digamos, inevitáveis. Na verdade, estas perdas são em parte um resultado expectável da relação de agência, embora variem em termos de magnitude. Por outro lado, quanto maiores forem as perdas de agência (em comparação com as alternativas disponíveis), menor será a probabilidade de os principais delegarem novos poderes no agente ou mesmo manterem as suas actuais relações com ele.

Transpondo o modelo teórico para a análise da Comissão Europeia, as provisões dos tratados definem um papel alargado para a Comissão que é chamada a definir a agenda do processo legislativo comunitário; monitorizar e garantir a aplicação da legislação comunitária (primária e secundária); e, implementar as políticas adoptadas pelo Conselho. Este tipo de funções correspondem, como nota ainda Pollack (2006, 177) às funções previstas pelo modelo principal-agente, ou seja, *agenda-setting*, monitorização e garantia do cumprimento da lei, e adopção de regulamentações técnicas.

No que respeita à definição propriamente dita da agenda, esta competência resulta do direito exclusivo da Comissão de iniciar legislação em praticamente todos os domínios do primeiro pilar. Este foi, no entender de Giandomenico Majone (2001) um acto clássico de auto-comprometimento por parte dos Estados-membros em relação à integração europeia, na medida em que seria expectável que a Comissão fosse a “*preference outlier*” com uma forte preferência por mais integração, e portanto, disposta a usar os seus poderes para atingir esse objectivo (Pollack 2006, 177). Ainda assim, deve referir-se que, na opinião de alguns autores, este poder de *agenda-setting* da Comissão foi seriamente prejudicado pelo procedimento de co-decisão introduzido por Maastricht¹¹⁰, que permite ao Parlamento Europeu e ao Conselho emendar uma proposta da Comissão (embora tal requeira uma maioria absoluta no PE e uma maioria qualificada no Conselho). Por outro lado, importa notar que o poder de *agenda-setting* da Comissão depende também das preferências dos Estados-membros e, sobretudo, da capacidade da instituição para explorar eventuais divisões entre eles. Ou seja, mesmo agindo pró-activamente e com uma visão de longo prazo, a Comissão deve levar em conta as preferências dos Estados-membros quando formula a sua proposta “ideal”, sobretudo as preferências daqueles que formarão o grupo necessário à sua aprovação (no caso de uma decisão aprovada por maioria).

Os Estados-membros têm procurado igualmente garantir que as disposições dos tratados sejam cumpridas tendo, nesta medida, delegado extensos poderes na Comissão e no Tribunal de Justiça (para assegurar que eles próprios ajam em conformidade com a

¹¹⁰ De referir, todavia, que nem todos os estudos parecem corroborar totalmente um declínio absoluto do poder da Comissão. Por exemplo, Charlotte Burns (2004) procurou testar a influência da Comissão sob o procedimento de co-decisão através de um estudo de caso sobre adopção de regulamentos alimentares, tendo concluindo que “(...) the Commission is still a central actor under co-decision I and II because it proposes legislation and is able to influence the decision-making rules used in the Council. The findings therefore correct the theoretical literature’s rather skewed portrayal of the Commission’s influence: for example, Crombez’s (2001) claim that the Commission is ‘irrelevant’ has been shown to be inaccurate” (Burns 2004, 14). Ainda assim, a mesma autora sublinha que “(...) the case also demonstrates that in absence of a formal role the Commission faced the challenge of exclusion from informal meeting under codecision I and, as contended by Burns (2002), its role as an informal interlocutor was eroded as a consequence” (Burns 2004, 14). Cf. Charlotte Burns. 2004. “Codecision and the European Commission: a Study of Declining Influence? *Journal of European Public Policy*, 11:1, February 2004, pp. 1-18.

lei comunitária). Neste sentido, foi mesmo atribuída à Comissão a possibilidade de instaurar um procedimento por infracção contra os Estados-membros (que se não for resolvido nas fases iniciais poderá chegar ao Tribunal de Justiça). De referir que à Comissão foi garantida neste poder uma considerável autonomia já que ela não necessita da aprovação de nenhuma outra instituição, ou dos Estados-membros, para iniciar os procedimentos neste domínio.

A somar ao seu papel de supervisionar e garantir o cumprimento da lei comunitária por parte dos Estados-membros, a Comissão desempenha também um papel mais directo na implementação das políticas europeias. Embora não lhe caiba implementar as políticas “no terreno” (função que, salvo raras excepções, está reservada às autoridades nacionais) cabe-lhe desempenhar um conjunto de funções executivas como adoptar regras de implementação no quadro da legislação do Conselho e do PE; gerir os programas comunitários em áreas como a agricultura, os fundos estruturais, e a investigação e desenvolvimento; e, ainda, aplicar as leis comunitárias em determinadas áreas como a política de concorrência.

Muito embora as disposições dos tratados determinem que a Comissão deve desempenhar a suas funções com total independência (artigo 245º TFUE), a verdade é que os mesmos tratados (complementados por legislação secundária) consagram um conjunto de mecanismos de controlo que fornecem aos Estados-membros os instrumentos necessários para influenciar o desempenho da instituição. Pollack (2006, 179-181) identifica cinco em particular: o procedimento de nomeação do presidente da Comissão e dos restantes comissários; os procedimentos de supervisão; a lei administrativa e a revisão judicial; o orçamento; e, por último, os controlos institucionais. No que respeita ao primeiro, cabe aos Estados-membros, apesar do papel crescente do PE, nomear os membros do colégio, o que de alguma forma lhes pode permitir influenciar as preferências iniciais dos comissários. Quanto aos procedimentos de supervisão, traduzem-se – no que toca ao papel de *agenda-setter* da Comissão - na obrigatoriedade das suas propostas serem sujeitas à aprovação do Conselho (e cada vez mais também do PE), e – no que concerne aos seus poderes de implementação - no complexo sistema de comités (comitologia) que supervisionam a actividade da Comissão numa forma clássica de patrulhamento (*police patrol*), examinando as suas decisões e reservando-se mesmo o direito de as revogar.

Por sua vez, no que respeita à lei administrativa há uma quase omissão nos tratados que se limitam a estabelecer que a Comissão (e as outras instituições da UE)

devem fundamentar as suas decisões. No entanto, os artigos 263º e 264º TFUE prevêm a fiscalização pelo Tribunal de Justiça da legalidade dos actos comunitários e mesmo a possibilidade da sua anulação, na sequência de uma queixa realizada pelos Estados-membros, pelas instituições comunitárias, ou por qualquer pessoa singular ou colectiva que seja directamente afectada pela acção. Estes “queixosos” funcionam assim como sensores de alerta (*fire alarm*), permitindo ao Tribunal transformar as disposições “minimalistas” dos tratados num elaborado e restritivo sistema de lei administrativa, que o coloca no papel de árbitro, também nas disputas entre o agente (a Comissão) e os principais (os Estados-membros). O controlo do orçamento é outro instrumento que, em teoria, pode ser utilizado pelos principais para controlar o agente, por exemplo, reduzindo os recursos à disposição da agência ou o seu *staff*. Todavia, na prática, a utilização deste mecanismo pode prejudicar o desempenho do agente, acarretando custos também para o principal. Ainda assim, como nota Pollack (2006,181), tanto o Conselho como o PE já usaram os seus poderes de controlo do orçamento comunitário para assegurar influência sobre a Comissão, quer reduzindo a fatia do orçamento atribuída a programas da preferência da instituição, quer, no caso do PE, retendo a assinatura do orçamento anual. Por último, a Comissão (como aliás acontece com as outras instituições comunitárias) está também sujeita a um controlo por parte do Tribunal de Contas (que audita anualmente o orçamento comunitário), e por parte do Provedor de Justiça Europeu, um funcionário independente (nomeado pelo PE por um período de cinco anos) que se dedica a investigar as queixas de má administração (por parte das instituições comunitárias) que lhe são enviadas pelos cidadãos europeus, as empresas, ou por associações. Pelo exposto, é portanto notório que a delegação de poderes na Comissão foi acompanhada pela criação dos mais variados mecanismos de controlo, cuja utilização varia ao longo do tempo e em função do papel desempenhado pela instituição.

Para que sejam capazes de influenciar o comportamento do agente, os principais devem poder não só monitorizar as suas actividades, mas também impor sanções (como cortes orçamentais, aprovação de legislação que reduz o âmbito de actuação do agente, ou mesmo a recuperação dos poderes delegados). No entanto, a imposição de sanções a um agente como a Comissão não é automática, requerendo normalmente uma decisão positiva por parte dos Estados (Pollack 2000, 116). Assim, a capacidade dos Estados-membros para aplicar as sanções dependerá da distribuição e da intensidade de preferências entre eles, e das regras que governam a aplicação das sanções. Significa

isto que a existência de preferências conflituosas entre os principais pode ser explorada favoravelmente pelos agentes como meio de escapar às sanções e de perseguir as suas próprias preferências, sobretudo se a aplicação da sanção depender da aprovação unânime dos Estados. O mesmo se passa, deve dizer-se, com as reformas dos tratados, um dos mecanismos para rever o mandato do agente, mas que na prática se torna de difícil aplicação, uma vez que não só requer unanimidade por parte dos Estados, como implica um processo de ratificação no nível nacional que nem sempre é completado com sucesso¹¹¹. Ora, por defeito, em caso de não ratificação, prevalecerá o *statu quo*, logo prevalecerão os poderes do agente. De referir que alguns dos poderes da Comissão são estabelecidos, não pelas disposições dos tratados, mas por regulamentos do Conselho que contêm um prazo de validade, e que, portanto, permitem revisões periódicas (Pollack 2000, 117). Nesses casos, os principais têm pois a oportunidade para corrigir o comportamento desviante do seu agente.

Em resumo, como assinalou Pollack (2000, 115), “[t]he Commission is closely watched in its duties, by the member governments, by individual plaintiffs, and by other EU institutions”. E, no entanto, como referiu o mesmo autor, parece ser pouco refutável que “(...) the Commission *may*, under certain circumstances, perform the various functions of leadership, and thereby influence the outcome of decisions taken by the Member States in the Council of Ministers or the European Council” (Pollack 2000, 126) [ênfase no original].

4.2 A Comissão como *Principal*

Como foi já aludido, a Comissão goza de direito exclusivo de iniciativa no domínio do primeiro pilar o que lhe confere o poder formal de *agenda-setting*. Neste sentido, a Comissão tem a oportunidade de influenciar os resultados políticos, mesmo que o poder formal de decisão não lhe pertença. Porém, como foi igualmente notado, este poder está de algum modo dependente do enquadramento legal que governa as relações entre as instituições, e entre estas e os Estados-membros, das regras que regem o procedimento de aprovação e emenda das propostas, bem como da distribuição de preferências entre os actores. Assim, a real capacidade de influência da Comissão advém-lhe, não tanto do seu papel formal de *agenda-setter* (isto é, de uma liderança que

¹¹¹ Lembre-se a rejeição pela Assembleia francesa do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia da Defesa (1952), ou a bem mais recente inviabilização do Tratado Constitucional (2005) em consequência dos resultados negativos que nos referendos em França e na Holanda.

lhe é formalmente atribuída), mas de um conjunto de actividades que apesar de menos óbvias lhe fornecem, não obstante, consideráveis oportunidades para exercer o papel de “líder”, muito para além do domínio tradicional do primeiro pilar. Segundo Nugent (2001, 203) tais papéis de liderança mais informais incluem: *sugerir* (indicar a possíveis colaboradores as áreas onde a acção colectiva será mais benéfica); *mobilizar* (juntar actores que potencialmente poderão cooperar); *agenda-setting informal* (definir assuntos e identificar enquadramentos para acções possíveis); *construir consensos* (promover a formação de entendimentos comuns sobre a natureza dos problemas e sobre a forma como eles deverão ser resolvidos); e, *obter compromissos* (identificando possíveis esferas de entendimento quando existam dissensos).

Esta função de liderança da Comissão é normalmente identificada com o *dever* de fazer avançar o processo de integração. Esta correlação tem as suas raízes na própria formação da Comunidade, especialmente na influência das ideias de Monnet reflectida na estrutura institucional da primeira Comunidade, em cujo centro estava uma Alta Autoridade encarregada de várias responsabilidades burocráticas, mas também do planeamento estratégico. Ao longo dos anos, a transformação da instituição pareceu não conseguir apagar este “espírito de missão”: “[t]his function of *animateur* (animator) permeates the whole structure and ethos of the institution. (...) The Commission was designed from the beginning to produce ideas, studies, policy papers, and program. It has continued to do so” (Ludlow 1991, 97) [ênfase no original].

A Comissão é também a instituição mais bem colocada para exercer liderança, uma vez que possui um leque considerável de recursos reais a esse papel¹¹². Desde logo, as disposições dos tratados; mas, às ferramentas jurídicas (isto é, aos poderes formais) somam-se igualmente os mais variados recursos políticos. Refiro-me, por exemplo, ao *background* político dos comissários, cujo currículo profissional integra não raras vezes o exercício de cargos de influência no país de origem. No mesmo sentido aponta a importância crescente do estatuto de presidente da Comissão que acaba por se reflectir num aumento da influência da instituição como um todo¹¹³. De facto, um presidente carismático e capaz de exercer uma liderança forte poderá influenciar positivamente a instituição (que por força dos tratados age sob a sua liderança política) tornando-a um actor institucional mais pró-activo e influente. A Comissão é igualmente perita em

¹¹² Cf. Neill Nugent. 2001. *The European Commission*. New York: Palgrave, pp. 206-211.

¹¹³ A este propósito, Hix (2008, 155) nota: “[t]he Commission President is the most powerful Office in the EU. The Commission collectively has a monopoly on the initiation of EU legislation, and the Commission President is the most powerful figure in the team of commissioners (...) in many respects, the Commission President is similar to a prime minister in the cabinet government systems at domestic level...” [minha ênfase].

aproveitar um determinado contexto que lhe é favorável para expandir a agenda política da UE; em especial quando actua como um *purposeful opportunist* socorre-se de um conjunto de técnicas para conseguir a aprovação das suas propostas. É, por exemplo, o caso do uso de *soft law*, ou seja legislação não vinculativa (sob a forma de declarações, opiniões, recomendações e comunicações) que não necessita de aprovação por parte do Conselho ou do PE, e que portanto confere à Comissão uma maior liberdade de actuação, mas que mais tarde acaba muitas vezes por se transformar em *hard law*. Pelo fortíssimo conhecimento que tem do funcionamento político da União, a Comissão desempenha ainda um importante papel comunicacional, funcionando muitas vezes como uma espécie de “relações públicas” da UE. Isto permite, por exemplo, que a Comissão possa focar o discurso político nas vantagens de uma determinada acção ser levada a cabo no nível da UE (em vez de no nível nacional).

Por outro lado, a Comissão é reconhecidamente a instituição que melhor conhece o conteúdo e o impacto das políticas comunitárias. Este conhecimento técnico coloca-a numa posição privilegiada para influenciar as outras instituições (que a ela recorrem quando necessitam de informação especializada), mas também para tomar decisões informadas e circunstanciadas sobre a necessidade de promover novas políticas, de sugerir a revisão de políticas existentes, ou até mesmo de recusar ceder às pressões externas em qualquer um destes sentidos.

Ao contrário do que acontece com as outras instituições do *triângulo institucional*, é reconhecida à Comissão uma independência e neutralidade face aos Estados-membros e aos seus interesses. Embora esta independência e neutralidade levantem algumas objecções (já expostas), não parecem existir dúvidas de que a acção da Comissão é orientada, de uma maneira geral, pelo interesse da União como um todo.

Naturalmente que a capacidade da Comissão para usar integralmente todos os recursos enunciados na afirmação da sua liderança, estará largamente dependente do *contexto* em que opera, e da natureza da temática em discussão. Estes dois elementos determinarão amplamente a percepção que os Estados-membros têm quanto à conveniência de a decisão ser tomada no nível comunitário ou, pelo contrário, através dos mecanismos da cooperação intergovernamental. Sublinhe-se que esta percepção é também influenciada pela própria avaliação que os Estados fazem do papel da Comissão, ou seja, pela resposta à questão: Estará a Comissão a fazer um bom trabalho? A dificuldade reside no facto de esta resposta variar muito provavelmente consoante o Estado e os seus interesses, o que significa que “fazer um bom trabalho” pode significar

agir pró-activamente no avanço do processo de integração, mas pode corresponder igualmente à adopção de uma atitude algo mais subserviente, mais reactiva e menos ambiciosa.

Assim, se é relativamente fácil enumerar os papéis que permitem à Comissão exercer uma liderança efectiva, não será tão fácil identificar quais os que ela exerce de facto. Tomando, uma vez mais, como referência a função de liderança associada à Comissão – a sua capacidade de *agenda-setting* - não poderá neste processo deixar de ser considerada a importância dos grupos de interesse, dos próprios Estados, e das outras instituições. Ora, sabendo que muitas vezes participam nas negociações *todos* estes actores, torna-se especialmente difícil perceber qual o grau real de independência da Comissão ou, de uma forma mais simples, determinar com precisão quem foi o verdadeiro influenciador e quem foi o influenciado (Nugent 2001, 217). O problema da verificação empírica coloca-se não apenas na dimensão formal da liderança, mas também na sua vertente informal. Moravcsik (1995), em particular, mostrou-se muito crítico em relação ao papel de líder da Comissão, argumentando que esta liderança não é, nem necessária, nem uma condição suficiente para a cooperação efectiva dentro da UE. De acordo com o autor (Moravcsik 1995, 615) este papel informal de *agenda-setter* pode ser, na realidade, apenas uma *antecipação racional* que a Comissão faz das propostas que têm maior probabilidade de ser aprovadas pelos Estados-membros. Daqui que para avaliar se a Comissão é efectivamente capaz de influenciar decisivamente a agenda seria necessário perguntar se ideias políticas semelhantes seriam avançadas mesmo na ausência da Comissão ou de outras entidades supranacionais. Apesar desta crítica de Moravcsik, existe um vasto conjunto de estudos empíricos que apontam no sentido de uma liderança efectiva da Comissão¹¹⁴. Como notou Nugent (2001, 220) quando lança iniciativas e elabora programas a Comissão não está apenas a responder a pressões externas, mas está também a oferecer uma liderança deveras independente. Por outro lado, como sublinha o mesmo autor, qualquer que tenha sido a origem da proposta, a partir do momento em que a Comissão a trabalha pode moldá-la da forma que achar mais adequada para servir os interesses da União (Nugent 2001, 220).

Dito isto, importa notar que a Comissão não será um actor independente e inovador em todos os momentos e em todas as áreas da integração europeia, sendo possível detectar variações na sua liderança em termos de períodos temporais e áreas

¹¹⁴ É o caso flagrante da UEM, mas também o exemplo do sector da política industrial, da política social, da política energética, da promoção da igualdade de oportunidades, e do processo de alargamento. Cf. Neill Nugent. 2001. *The European Commission*. New York: Palgrave, pp. 221-23.

políticas. No que respeita a períodos temporais, a fase de maior activismo e independência da Comissão é normalmente identificada com os mandatos de Jacques Delors¹¹⁵. A escolha da Comissão Delors não surpreenderá já que durante os seus mandatos (sobretudo entre 1985 e 1992) Delors contribuiu para um aumento assinalável do prestígio da instituição e em especial do papel de presidente, projectando a relevância da Comissão no sistema de governação da UE. Mas, ao escolhermos a Comissão Delors como “referência” corremos um risco de um enviesamento dos resultados, uma vez que estes mandatos marcaram o ponto alto da influência da Comissão; um nível que provavelmente não se repetirá, porque muito dificilmente se repetirão também o conjunto de circunstâncias favoráveis que possibilitaram o seu sucesso. Refiro-me, em especial, ao facto de a presidência ter sido exercida por um homem de personalidade forte (considerado mesmo por alguns como visionário), que conseguiu estabelecer relações privilegiadas com os líderes de alguns Estados-membros, e que liderou uma equipa de comissários especialmente coesa e com poucos protagonismos individuais (à excepção do próprio presidente). Por outro lado, exerceu a presidência da instituição num contexto bastante favorável aos avanços integracionistas, e optou por uma estratégia incrementalista, concentrando-se sobretudo nos temas de natureza económica e de mercado (mesmo que os *outcomes* tenham sido também *políticos*), uma dimensão do processo de integração tradicionalmente mais consensual. No mesmo sentido, Vitorino (2010) nota: “(...) é muito injusto comparar o que é a Comissão hoje (...) com o que foi a Comissão no tempo de Delors. Não é justo fazer essa comparação porque as dinâmicas alteraram-se não apenas do lado da Comissão, mas alteraram-se dentro dos próprios países membros”¹¹⁶.

Quanto à variação entre áreas políticas, a Comissão parece ter maior capacidade para agir autonomamente quando os seus poderes são claros e fortes, quando não precisa de se preocupar demasiadamente com visões minoritárias dos Estados-membros (ou seja quando a regra para aprovação da proposta é a maioria), quando existem assimetrias na informação favoráveis à instituição, e quando conhece bem as preferências dos governos nacionais (o que lhe permitirá explorar eventuais divergências em seu proveito). Inversamente, existirão menos oportunidades para uma acção independente quando os poderes da Comissão são menos claros, quando o

¹¹⁵ Muito embora alguns autores apontem também a Comissão presidida por Walter Hallstein.

¹¹⁶ António Vitorino, em entrevista à autora, Lisboa, 19 de Janeiro de 2010.

método comunitário não é usado, quando a aprovação das propostas requer unanimidade, e quando existem mecanismos de controlo apertados (Nugent 2001, 231).

Direi então que a Comissão (como aliás outros actores institucionais, nomeadamente o PE) esforça-se por ter um papel de destaque na definição da agenda da UE, seja através do exercício das suas competências formais, seja através do desempenho de papéis menos óbvios, mas que podem, não obstante, contribuir para impulsionar o processo de integração. No entanto, o sucesso dos seus esforços depende não apenas das características da instituição, mas também de um conjunto de factores externos que por vezes escapam ao seu controlo.

4.3 Conclusão: entre independência e condicionalidade

A União Europeia é uma entidade *sui generis* que opera através de uma complexa rede de actores, processos, e métodos de decisão que torna extremamente difícil identificar quem dá o primeiro passo e quem detém a influência real. Como sublinhou Nugent (2001, 324):

“[i]t is clear who are the main final decision-takers – they are, according to the type of decision concerned, the European Council, the Council of Ministers and the European Parliament – but it is often far from clear who has exercised what influence in the pre decision-taking stages of decision-making” [ênfase no original].

Não obstante, parece inegável que - mesmo não desempenhando sempre um papel central - a Comissão é por norma um participante activo em (quase) todas as fases do processo de *policy-making* da União, sendo a sua influência decisiva, senão na decisão final, pelo menos no debate que a antecede. Ainda assim, o impulso fornecido pela Comissão é por vezes insuficiente para levar os decisores a tomarem a decisão, sobretudo quando as suas preferências estão muito longe da proposta que lhe é apresentada, ou quando os decisores estão muito divididos em termos de interesses particulares. Nesses casos, cabe à Comissão concentrar os seus esforços na obtenção do consenso e no desbloqueamento do acordo.

Para concluir, cumpre aqui uma última nota. O modelo principal-agente tende a retratar a Comissão como um actor racional que procura maximizar as suas

competências (*competence-maximizing*) e as da União. Ora, como notou Pollack 2000, 130) muito embora esta assumption seja útil para perceber o papel central da Comissão na definição e no avanço do rumo da integração, peca por subvalorizar a influência real da sua estrutura interna e organização. Na verdade, como também sublinhou Cram (1997, 162) a Comissão não pode ser caracterizada como uma entidade monolítica, mas antes como uma “multi-organização”, composta por comissários, *cabinets*, direcções-gerais e serviços, cada um deles com as suas preferências e as suas ligações. Nesta medida, factores como a coesão interna da Comissão em torno de uma determinada matéria, ou o modelo de liderança do seu presidente, não poderão deixar de ser tidos em conta numa análise da influência da instituição.

IV. GERADORA DE OPORTUNIDADES OU *PURPOSEFUL OPPORTUNIST*¹¹⁷? UMA TESE DO PAPEL DA COMISSÃO EUROPEIA NA REFORMA DOS TRATADOS

“(...) the Commission has learned to make adept use of its crucial functional role in the policy-making process (...) and has attempted to maximize its autonomy from its member states (...). It has learned to respond the opportunities for action as they present themselves, and has attempted to facilitate the emergence of these opportunities” (Cram 1997, 6).

Iniciado em meados da década de 1980 com as negociações que levariam ao Acto Único Europeu, o processo de reforma dos tratados parece ter ganho um carácter de continuidade confirmado pelo generoso número de sete¹¹⁸ conferências intergovernamentais que se foram sucedendo com curtos intervalos. As alterações aprovadas pelas primeiras três conferências intergovernamentais transformaram significativamente a Comunidade Europeia que, em Maastricht, passou mesmo a ser um dos três pilares que se abrigam sob o tecto mais amplo da União Europeia. No entanto, seriam estas inovações, e a consequente complexificação da estrutura e do funcionamento do sistema político europeu, que ditariam a necessidade de novas rondas negociais, também elas cada vez mais complexas e controversas, porque destinadas a clarificar e a solidificar os frágeis arranjos previamente obtidos. De facto, como sublinhou Desmond Dinan (2000, 253): “[i]n theory, IGCs present an ideal opportunity for a ‘big leap forward’ in European integration. In practice, they involve intensive

¹¹⁷ A expressão “*purposeful opportunism*” aplicada de forma genérica para descrever a estratégia de uma organização que tem uma noção geral dos seus objectivos e dos seus fins, mas que é bastante flexível quanto aos meios a utilizar, foi inicialmente proposta em 1985 por R. Klein e M. O’Higgins no trabalho “Social Policy after Incrementalism”. Cf. R. Klein, and M. O’Higgins, eds. 1985. *The Future of Welfare*. Oxford: Basil Blackwell. Seria, no entanto, Laura Cram quem utilizaria o conceito para descrever a actuação da Comissão Europeia. Cf. Laura Cram. 1997. *Policy-making in the EU: Conceptual Lenses and the Integration Process*. Routledge: London; Laura Cram. 1999. “The Commission”. In *Developments in the European Union*, ed. Laura Cram, Desmond Dinan, and Neill Nugent. New York: St. Martin’s Press, pp. 44-61.

¹¹⁸ Relembre-se que o Tratado da União Europeia foi o resultado de duas CIG conduzidas em separado: a CIG para a UEM e a CIG para a União política. Para além destas contam-se ainda a CIG 1985-6 que resultou no AUE; a CIG 1996-7 que culminou na assinatura do Tratado de Amesterdão; a CIG 2000 onde foi acordado o Tratado de Nice; a CIG 2004 que aprovou o projecto de Tratado Constitucional elaborado pela Convenção sobre o Futuro da Europa; e a CIG 2007 que aprovou o Tratado de Lisboa.

bargaining between actors with varying degrees of commitment to further integration, and inevitably favour lowest-common-denominator compromises”.

A capacidade de influência da Comissão no processo de reforma dos tratados tem sido alvo de avaliações díspares. Uma parte significativa da literatura que explora a temática defende que a Comissão (tal como os outros actores supranacionais e transnacionais) tem-se revelado com frequência um actor importante no processo, e, em algumas ocasiões, mesmo determinante para o resultado final¹¹⁹. Por contraste, outras correntes, notoriamente mais estatocentricas, privilegiam o papel dos governos nacionais, reconhecendo pouca ou nenhuma influência aos actores supranacionais, cuja acção, a existir, classificam até de contraproducente¹²⁰.

Esta investigação visa também contribuir para este debate, através da análise do impacto da Comissão nas diferentes rondas de revisão dos tratados desde 1985. O objectivo da terceira parte deste trabalho será pois o de testar os argumentos base explicitados na sua parte introdutória, nomeadamente a ideia de que a Comissão pode desempenhar, e tem desempenhado, um papel de liderança não apenas no dia-a-dia do processo legislativo comunitário, mas também no processo de reforma dos tratados (apesar da marcada conotação intergovernamental geralmente associada a este procedimento).

¹¹⁹ Veja-se, em especial, Beach 2005; Beach and Christiansen 2007; Christiansen 2002; Christiansen and Reh 2009; Christiansen and Jorgensen 1998; Dinan 2000.

¹²⁰ Veja-se, em particular, Moravcsik 1998; Moravcsik 1999.

5. A Reforma dos Tratados como uma Etapa no Processo de Constitucionalização¹²¹ da União Europeia: para uma noção inclusiva de CIG

Nos últimos anos (pós-Maastricht), o processo de integração europeia tem avançado em direcções distintas, tornando especialmente difícil a tarefa de descodificar a verdadeira natureza desta União. Para ultrapassar este obstáculo, os estudiosos da UE têm procurado servir-se das mais variadas ferramentas teóricas, mesmo quando algumas delas tendem a proporcionar uma imagem excessivamente simplificada de uma realidade extremamente complexa. Parece-me ser o caso do recurso aos conceitos de *high politics* e *low politics*, usados para classificar respectivamente a reforma dos tratados e o processo de *policy-making* diário. O autores que adoptam esta perspectiva consideram assim que, inserindo-se na categoria de *low politics*, o processo de governação diário é deixado largamente nas mãos de actores como a Comissão, o Conselho, o PE, e o Tribunal de Justiça, podendo portanto ser analisado através de uma abordagem neofuncionalista ou neo-institucionalista. Já a reforma dos tratados é considerada *high politics* e, nesta medida, só poderia ser apreendida correctamente através de uma perspectiva intergovernamental dura.

Ora, como notaram Thomas Christiansen e Knud Jørgensen (1998, 436), num primeiro olhar, esta divisão analítica entre o processo de *policy-making* e a reforma dos tratados poderia parecer uma forma ideal de conciliar abordagens teóricas igualmente credíveis sobre a recente fase de integração. No entanto, como sublinharam os mesmos autores (1998, 437), “[w]hat seems, at first sight, analytically useful is, at second sight, a highly distorted conception of the nature of the integration process”; isto porque a reforma dos tratados é um *processo*, pelo que não poderá ser correctamente analisada se encarada como uma série de eventos dispersos que começam e se esgotam nas CIG; depois, porque as negociações, mesmo durante as conferências intergovernamentais, são influenciadas - ainda que de forma variável - por actores supranacionais, como é o caso da Comissão Europeia.

¹²¹ De acordo com Sweet e Caporaso (1998, 102) constitucionalização no âmbito da União Europeia refere-se ao processo através do qual “(...) EC treaties have evolved from a set of legal arrangements binding upon sovereign states, into a vertically integrated legal regime conferring judicially enforceable rights and obligations on all legal persons and entities, public and private, within EC territory”.

5.1 A CIG como uma etapa específica no *processo* de reforma dos tratados

As conferências intergovernamentais estão, muito por força do seu nome e daqueles que são os seus actores mais visíveis - os Estados, conotadas com um *método intergovernamental* de reforma dos tratados, isto é, um método cujo resultado final depende em exclusivo da vontade dos governos nacionais. Não obstante, tal pressuposto poderá ser desafiado por uma noção mais inclusiva e menos limitada de conferência intergovernamental. Na verdade, as CIG não são exclusivamente *intergovernamentais*, na medida em que as preferências das instituições europeias e mesmo de outros actores transnacionais (como por exemplo, federações partidárias e grupos de interesses transnacionais) estão presentes e influenciam as diferentes fases da negociação. Por outro lado, a própria reforma dos tratados não se esgota na CIG pelo que não poderá, em minha opinião, ser correctamente avaliada se o enfoque for colocado na conferência intergovernamental como um momento isolado, autónomo, o mesmo será dizer, sem qualquer relação com o processo continuado de decisão política europeia. Como referiu Gerda Falkner (2002, 1) a integração europeia não deve ser entendida como uma série de “big bangs”. Neste sentido, uma análise das reformas dos tratados e das próprias CIG deverá tomar em consideração o “momento histórico” em que se inserem, bem como os *spillovers* ou, na linha da teoria institucionalista que sigo, as dinâmicas de *path dependence* que resultam quer do funcionamento normal da União Europeia, quer das conferências intergovernamentais anteriores: “(...) it is possible – and analytically desirable – to view treaty reform not as a succession of specific instances but as part of a larger ‘meta-process’ of constitution-building and polity-formation in the European Union” (Christiansen and Jørgensen 1999, 3) .

Para efeitos desta tese adopto, assim, uma definição alargada de “reforma de tratados” que inclui a que, nesta análise, designarei por fase formal de negociação - a CIG - mas também o processo informal, isto é, o dia-a-dia do sistema de governação comunitário. A reforma dos tratados poderá, pois, ser entendida como uma *política* da UE, na medida em que requer conhecimentos especializados e envolve períodos por vezes longos de *agenda-setting*, negociação e implementação (Christiansen, Falkner, and Jørgensen 2002, 20). Daqui decorre a opção por uma perspectiva mais inclusiva do número e tipo de actores envolvidos neste processo, que considera nomeadamente o papel das instituições europeias supranacionais, mesmo na fase formal da negociação. Como notou Dinan (1999b, 299) numa referência explícita à influência da Comissão na

CIG: “[t]he Commission sought to defend its own interests while advancing what it saw as the general EU interest. As in other areas of EU decision-making, the Commission built coalitions, mediated disputes, and exhorted member states to reach agreement”. Distancio-me, por conseguinte, da visão unitária advogada, por exemplo, pelos proponentes da corrente intergovernamentalista liberal, de acordo com a qual os governos nacionais são os únicos actores com influência real no rumo da integração europeia e, na mesma linha de raciocínio, na reforma dos tratados. De facto, Moravcsik atribui o desenvolvimento da União Europeia a “negociações intergovernamentais”, pelo que integração “can be best explained as a series of rational choices made by national leaders” (Moravcsik 1998, 18). E se, no processo legislativo diário, Moravcsik ainda concede que existe alguma transferência de soberania nos acordos decididos por maioria, e uma delegação substancial nas agências supranacionais, já nas negociações para emenda dos tratados o autor considera que se resumem a *hard bargaining* entre Estados, que começam e terminam com a abertura e o encerramento das negociações formais (Moravcsik 1998). Na verdade, para o mesmo autor, uma análise das negociações para emenda dos tratados mostra que a intervenção supranacional não só não é uma condição necessária para a negociação interestatal na UE, como é aliás “generally late, redundant, futile and sometimes even counterproductive” (Moravcsik 1999, 269-70). Ora, esta é, em meu entender, uma visão excessiva e demasiadamente estatocêntrica que poderá ser questionada, não apenas no que se refere às suas conclusões, mas desde logo no que respeita aos seus pressupostos iniciais, que considero discutíveis. Como argumenta Christiansen (2002, 34), um enfoque concentrado apenas na fase final da negociação é uma perspectiva limitada, na medida em que privilegia implicitamente o papel dos governos nacionais (já que a eles cabe a decisão formal). No entanto, a reforma dos tratados e, as próprias CIG, fazem parte de um *processo*¹²² mais amplo que compreende a delimitação dos assuntos a serem abordados (influenciada pelo processo político diário da UE), a definição da agenda, a decisão (nos níveis político e administrativo), bem como a implementação, e a legitimação dos acordos alcançados. Por outro lado, as CIG não poderão ser comparadas a um “palco fechado” onde os governos nacionais debatem livremente as suas preferências sem estarem sujeitos a outros constrangimentos. Pelo contrário, a CIG está

¹²² Como sublinha Christiansen (2008, 264) “[a] process-oriented perspective avoids looking at treaty reform in a static manner and instead recognises the potential linkages between the ‘daily’ policy-making process, the major events and the gradual establishment of a set of rules, norms and institutions governing policy-making in the EU”.

espartilhada por um conjunto de regras¹²³ que regulam o seu funcionamento e que devem ser respeitadas por todos os seus participantes. Estendendo este raciocínio, a CIG é, nas palavras de Christiansen (2002, 34) “an institution in its own right, in which the behaviour of the participants - national as well as supranational – is subject to numerous rules”.

Pelo exposto, muito embora não se pretenda negar o importante papel atribuído aos governos nacionais nas reformas dos tratados, defende-se aqui que o envolvimento de outros actores e, em particular das agências supranacionais não deverá ser negligenciado. Concentrar-me-ei, pois, nesta investigação no papel da Comissão.

5.2 O papel da Comissão no processo de reforma dos tratados: “less than obvious?”¹²⁴

Não parecem existir reservas de fundo naquilo que respeita à relevância da Comissão Europeia no processo político da União Europeia. Ainda que não caiba à Comissão o poder formal de decisão, o seu monopólio de iniciativa confere-lhe um poder de influência significativo na definição das políticas públicas europeias. Neste sentido, a Comissão tem um impacto relevante no processo de integração que se autonomiza da influência dos Estados-membros. Acresce que a Comissão aprendeu a maximizar as suas oportunidades e mesmo a criar *novas* oportunidades, fazendo um uso exímio dos seus recursos (por exemplo, informação e conhecimento técnico), e das suas redes de contactos (nomeadamente a sua relação directa com os grupos de interesses). Se a isto somarmos as inúmeras funções que lhe são atribuídas não apenas pelos tratados mas também pela legislação secundária, e mesmo pelas outras instituições, facilmente se constatará que a Comissão é uma instituição central no dia-a-dia do processo político, ou seja, está de facto, nas palavras de Nugent (2000, 26), “no coração da União” [minha tradução].

As conclusões não serão, contudo, tão evidentes quando se trata da análise das reformas dos tratados. Uma prova disto mesmo é o número significativamente mais

¹²³ Christiansen e Jorgensen (1999, 4) chamam a estas regras o “acquis conferencielle”, ou seja, “(...) the formal arrangements and institutional set-up of IGCs, which have emerged over the past decade and to which IGC participants now have to conform”. No raciocínio dos mesmos autores, estariam aqui incluídas, por exemplo, “(...) the practical arrangements of conference room negotiations as well as the procedures for the politically very sensitive drafting of revisions to the treaty” (Christiansen e Jorgensen 1999, 6-7).

¹²⁴ A expressão foi utilizada por Michel Petite (actual Director Geral do Serviço Legal da Comissão) para classificar o papel da Comissão numa conferência intergovernamental: “[a]nyone having taken part in the Maastricht and in the Amsterdam negotiations, can witness that the very function of the Commission in an I.G.C. is less than obvious”. Cf. Michel Petite. 1998. “The Commission and the Amsterdam Treaty” [<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/98/98-14-The.html>] (21.07.2009).

reduzido de estudos empíricos que visam avaliar o envolvimento desta instituição naquelas negociações. A Comissão era, não obstante, a única instituição supranacional que estava envolvida em todas as fases do processo, incluindo a fase formal de negociação. Como referiu Dinan (2000, 251) este envolvimento da Comissão (no que respeita à fase formal da negociação) resultava mais de um precedente do que propriamente de uma obrigação legal consagrada nos tratados¹²⁵. Com efeito, as disposições dos tratados que, até à entrada em vigor do Tratado de Lisboa, regiam a questão da sua própria emenda (artigo 48º TUE) estabeleciam apenas que a Comissão poderia submeter ao Conselho projectos de revisão dos tratados em que se funda a União, e que, “quando apropriado”, o Conselho poderia consultar a Comissão antes de decidir a convocação da CIG¹²⁶. No entanto, e apesar desta pouco consistente base legal, a Comissão soube garantir o seu “lugar” nas CIG, tornando-se um actor em todo o processo de reforma dos tratados. Neste sentido, apesar dos constrangimentos que um processo de reforma com uma forte componente intergovernamental (em particular em termos de procedimento formal) tem criado, a Comissão foi capaz de desempenhar com sucesso, afirme-se, um papel de destaque, pelo menos em algumas das CIG. Como avalio a seguir, aliás, a Comissão tem mesmo assumido um papel de liderança no desencadear do processo de reforma na medida em que, várias vezes, a instituição se assumiu como a principal defensora da necessidade de reformar os tratados para avançar com a integração. Pretendo argumentar que, precisamente porque não requer o consenso dos Estados-membros (o “veto” nacional não se aplica à decisão de convocar a CIG), o lançamento de uma nova conferência intergovernamental está maioritariamente dependente da capacidade de se criar o *momentum* suficiente para assegurar que a maioria dos Estados apoia a sua convocação. Daí que, como notou Christiansen (2002, 41), as pressões para uma reforma dos tratados possam surgir de diferentes quadrantes, sejam os governos nacionais, as instituições supranacionais, ou até a sociedade civil (quando organizada). E, como referiu o mesmo autor, “(...) the Commission has always been at the forefront in making the case for reform” (Christiansen 2002, 41).

¹²⁵ No mesmo sentido, Vitorino (2010) nota: “a verdade é que a participação da Comissão na reforma dos tratados não é um *core business*; é muito importante do ponto de vista estratégico, e é muito importante para os interesses da Comissão, mas é um terreno subtraído à lógica do funcionamento das instituições, porque é sobretudo um acordo entre os Estados-membros. E, portanto, a Comissão actua aí quase (...) *ultra vires*, para além do que é o seu estatuto institucional”. António Vitorino, em entrevista à autora, Lisboa, 19 de Janeiro de 2010.

¹²⁶ Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a revisão dos tratados continua a ser regida pelo artigo 48º TUE. No entanto, este processo é agora dividido em processo de revisão ordinário e processo de revisão simplificado (aplicável apenas às disposições da Terceira Parte do TFUE, relativas às políticas e acções internas da União). Por outro lado, se de acordo com a redacção anterior do artigo apenas os Estados-membros e a Comissão poderiam submeter ao Conselho projectos de revisão dos tratados em que se funda a União, a nova redacção resultante do artigo 1º 54) e 56) do TL confere igualmente tal prerrogativa ao PE.

5.3 Conclusão

Um olhar talvez menos atento sobre as dinâmicas europeias tende a associar o processo de reforma dos tratados exclusivamente à fase formal da decisão – a conferência intergovernamental. Por seu turno, a exigência de unanimidade para a obtenção do acordo levaria a considerar as CIG o palco de actuação mais duro e privilegiado dos Estados-membros. Esta é, contudo, uma imagem excessivamente simplificada da realidade comunitária na medida em que a constitucionalização da UE envolve um conjunto alargado de actores estatais e não estatais, uma estrutura pré-definida que constrange ou potencia a acção dos actores e influências várias do chamado dia-a-dia da política comunitária. Pelo exposto, parece-me pois que a tradicional identificação entre reforma de tratados e CIG é enganadora, dado que o acordo final é em grande medida fruto de um processo, muitas vezes de longo prazo, que não se esgota na conferência intergovernamental: “[o]n the one hand, IGCs are themselves long-term, evolutionary processes; on the other hand, they are embedded in the continuous constitutionalization of Europe and cannot be explained as ‘intermittant grand bargains’ only” (Christiansen and Reh 2009, 122). Ora, admitir que a reforma dos tratados não é um evento isolado, cujas negociações cabem em exclusivo aos Estados, mas antes um processo aberto aos mais variados interesses, pressupõe reconhecer também que os Estados não controlam em absoluto a reforma dos tratados (Christiansen and Jørgensen 1998, 440). Significa isto que outros actores, para além dos Estados-membros, podem participar activamente no processo, influenciando, por vezes de forma decisiva, o resultado final. Será o caso precisamente da Comissão Europeia, cujo papel nuclear no centro do sistema governativo da UE lhe garante um conjunto de recursos que influenciam favoravelmente o seu desempenho, nomeadamente os contactos políticos, o conhecimento técnico, e a experiência adquirida nas negociações anteriores (a chamada “memória institucional”¹²⁷): “(...) the long run-up to the IGC meant that the Commission benefited from its unique vantage point at the center of the Union. A long-term perspective on the IGC provided quite naturally an opportunity for an institutional actor such as the Commission” (Christiansen and Jørgensen 1998, 441).

¹²⁷ A este propósito, Vitorino comentando o papel da Comissão nas diversas CIG sublinha: “(...) a Comissão actuava aí, não propriamente ao abrigo de um poder estatutário, mas ao abrigo de um poder de influência, capacidade de argumentar e de influir com base num elemento muito importante que é a chamada memória histórica. De facto, a instituição que tem a melhor memória histórica da construção europeia é a Comissão”. António Vitorino, em entrevista à autora, Lisboa, 19 de Janeiro de 2010.

Assim, contrariamente ao argumento advogado pelos proponentes do intergovernamentalismo liberal, defendo nesta tese que a Comissão é capaz de influenciar a reforma dos tratados, e tem mesmo, em alguns casos, assumido um papel de líder neste processo. Esta capacidade depende, no entanto, de um conjunto de factores. Para avaliar o papel da Comissão na reforma dos tratados analisarei o seu desempenho nas diferentes etapas de emenda dos tratados (entre 1985 e 2009) conferindo particular atenção aos seguintes pontos: primeiro, a sua influência no processo de delimitação dos assuntos e definição da agenda na fase que antecede as negociações formais; segundo, a sua capacidade de influência durante a fase formal das negociações; terceiro, o seu papel na implementação e legitimação dos resultados. Na conceptualização da influência da Comissão nesta reforma serão ainda tidas em conta, entre outras, as seguintes variáveis: a) o contexto (em que decorreram as negociações); b) a natureza do assunto em discussão; c) o tipo de liderança da instituição (bem como o relacionamento do presidente da Comissão com os líderes nacionais); d) o empenhamento dos comissários e funcionários envolvidos, aliado ao grau de coesão interna (em torno da posição oficial da instituição); e, e) as preferências dos Estados-membros.

6. O Caminho para o Acto Único Europeu

Em Junho de 1985, o Conselho Europeu decidiu convocar a primeira conferência intergovernamental para rever os tratados fundadores com o objectivo de completar o mercado interno, aprofundar a integração económica, e formalizar a cooperação política europeia (CPE). As negociações decorreram entre Setembro e Dezembro de 1985 e o Tratado - o Acto Único Europeu - foi assinado em Fevereiro de 1986. No entanto, um entrave constitucional na Irlanda atrasou o processo de ratificação, pelo que o novo texto só entrou em vigor a 01 de Julho de 1987.

6.1 Contextualização

A década de 1970 foi particularmente difícil para a construção europeia. A resignação de Charles de Gaulle em 1969¹²⁸, permitiu à Comunidade aceitar finalmente a adesão do Reino Unido¹²⁹, o primeiro passo num processo de alargamento que se revelaria cíclico. No entanto, este marco na história da organização coincidiu com um período de grande instabilidade financeira e de uma séria crise económica internacional que fez arrefecer o entusiasmo por “mais integração”. Ao contexto internacional desfavorável, somou-se o facto de o RU ter sido um membro especialmente problemático nos primeiros anos, com diversos pedidos de renegociação dos termos de adesão do país, o que dificultou a sua relação com os parceiros comunitários, nomeadamente com a França e com a Alemanha.

A década seguinte marcaria, no entanto, um período de viragem. Logo em 1981, a Itália e a Alemanha lançaram uma iniciativa conjunta que propunha a criação de uma forma de união europeia¹³⁰, muito embora não tivessem chegado a acordo sobre a necessidade de rever os tratados existentes. Ainda assim, a iniciativa recebeu uma apreciação positiva do Conselho Europeu reunido em Londres, e, na sua sequência, foi adoptada em Junho de 1983 a Declaração de Estugarda na qual os Chefes de Estado e de Governo (CEG) se comprometiam a transformar as relações entre os seus Estados numa União Europeia. No mesmo sentido, veio a adopção pelo PE em Fevereiro de 1984 de

¹²⁸ Charles de Gaulle rejeitou por duas vezes (em 1963 e 1967) a candidatura do RU, inviabilizando a sua adesão às Comunidades.

¹²⁹ Para além do RU, negociaram a sua adesão às Comunidades a Irlanda, a Dinamarca, e a Noruega. Os quatro Estados foram aceites, mas a Noruega acabaria por não se tornar membro, uma vez que os noruegueses rejeitaram em referendo a adesão do país.

¹³⁰ A chamada iniciativa Genscher-Colombo (nome dos ministros dos negócios estrangeiros da Alemanha e de Itália, respectivamente) apresentada em 1982 propunha o reforço da cooperação nas áreas económica e de política externa, e a coordenação em matéria de defesa europeia. Era ainda advogado um papel de liderança política para o Conselho Europeu, ao mesmo tempo que se defendia o aumento das matérias submetidas à votação por maioria qualificada no Conselho de Ministros (Beach 2005, 36).

um projecto de tratado que estabelecia uma União Europeia¹³¹. Muito embora nenhuma das iniciativas tivesse tido resultados práticos, servem, do meu ponto de vista, para ilustrar a viragem europeísta da Comunidade e um espírito de maior acomodação que abriria caminho ao salto que se avizinhava. No Conselho Europeu de Fontainebleau (Junho de 1984) foram acordadas as soluções para os problemas orçamentais, nomeadamente os relacionados com a contribuição do RU para o orçamento comunitário, e com o financiamento da Política Agrícola Comum (PAC). Por iniciativa de Helmut Kohl e François Mitterrand ficou ainda decidida nesta Cimeira a criação de dois comités *ad hoc*: um destinado a estudar os aspectos a melhorar na relação entre a Comunidade e os cidadãos europeus (Comité Adonino), e outro que deveria explorar as questões institucionais (Comité Dooge)¹³².

Os trabalhos do Comité Dooge ficaram marcados pela divisão entre os Estados “maximalistas” que defendiam uma revisão dos tratados que permitisse um alargamento da VMQ e reformas institucionais, e os Estados defensores de mudanças minimalistas que poderiam ser realizadas através de meros acordos informais¹³³. O relatório final do comité seria apresentado ao Conselho Europeu de Bruxelas de 29 e 30 de Março de 1985, mas em face das negociações de adesão de Portugal e Espanha, a discussão do relatório foi adiada para a Cimeira de Milão que decorreria em Junho do mesmo ano. Embora não advogasse claramente a redacção de um novo tratado¹³⁴, o relatório apontava soluções para tornar o processo de decisão mais eficiente através da VMQ, e para alargar a área de actuação da Comunidade através da conclusão do mercado interno e do fortalecimento de uma política de cooperação externa. Neste sentido, era considerado um objectivo prioritário a existência de uma “área económica interna homogénea” através da conclusão de um mercado completamente integrado (já previsto pelo Tratado de Roma), que representaria o primeiro passo no caminho de uma união económica e monetária. O relatório referia-se ainda à necessidade de reforçar o Sistema

¹³¹ O projecto de tratado aprovado pelo PE foi inspirado em grande parte por Altiero Spinelli, um dos líderes do movimento federalista europeu. De entre os avanços propostos pelo texto destaca-se a adopção da VMQ como a regra, e um novo procedimento de decisão – a co-decisão – que garantiria ao PE o papel de co-legislador em igualdade de circunstâncias com o Conselho (relembre-se que a co-decisão só viria a ser introduzida pelo Tratado de Maastricht).

¹³² Também conhecido como “Spaak II” numa analogia clara ao Comité Spaak criado em 1955 para preparar alguns temas que seriam centrais nas negociações para os tratados de Roma de 1957.

¹³³ Esta divisão ficou bem patente nas inúmeras notas de rodapé que foram incluídas no relatório para sublinhar as reservas ou a oposição que alguns dos membros do comité tinham relativamente ao texto final do relatório.

¹³⁴ No prefácio do relatório pode ler-se “the Committee has placed itself firmly on the political level, and without purporting a new Treaty in legal form, proposes to set out the objectives, policies and institutional reforms which are necessary to restore to Europe the vigour and ambition of its inception”. C.f. *Ad hoc Committee for Institutional Affairs: Report to the European Council* (Brussels, 29-30 March 1985). Brussels: ECSC-EEC-EAEC, p. 12.

Monetário Europeu¹³⁵, de uma maior coordenação das políticas económicas, orçamentais e monetárias, e de uma liberalização do movimento de capitais. Apesar desta aposta no desenvolvimento da vertente económica, o relatório referia explicitamente que “[t]he contemplated European Union will not rest on an economic community alone”, pelo que eram também considerados objectivos prioritários a saber, a promoção de valores comuns, e a procura de uma identidade externa desenvolvida no quadro de uma acção comum e da cooperação política europeia. Os meios para atingir estes objectivos passariam por instituições democráticas e eficientes, nomeadamente em termos do processo de decisão, mas também do fortalecimento das instituições supranacionais, como era o caso da Comissão: “if it is to carry out fully the tasks entrusted to it, which make it the lynchpin of the Community, its powers must be increased (...). Similarly, the Commission must now be acknowledged as an organ with full powers of initiative, implementation and administration” (Dooge Report 1985, 29). O relatório aconselhava ainda a convocação de uma conferência intergovernamental para negociar um projecto de tratado sobre a União Europeia, com base nas conclusões do Comité, nos tratados existentes, na Declaração de Estugarda e no projecto de tratado apresentado pelo PE.

A conferência intergovernamental foi convocada a 22 de Julho de 1985 prevendo-se que seus resultados fossem apresentados em Dezembro do mesmo ano no Conselho Europeu do Luxemburgo. Seguindo as sugestões do Relatório Dooge, o mandato da CIG consistia numa revisão dos tratados com vista a “improving Councils decision-making procedures, strengthening the Commissions’s executive power, increasing the powers of the European Parliament and extending common policies to new fields of activities” (Boletim CE, 7/8-1985, ponto 1.1.10). Os temas mais importantes na CIG eram, assim: a definição do mercado interno; o âmbito da VMQ, nomeadamente se esta deveria ser aplicada às medidas relativas ao mercado interno; o papel do PE; um eventual alargamento das políticas de coesão; e, a oportunidade de inclusão no tratado de uma referência à união económica e monetária (Beach 2005, 39).

A CIG foi conduzida pela Presidência Luxemburguesa, mas o protagonismo coube em grande medida à recém-investida Comissão Delors que desempenhou um papel central, quer contribuindo com a maioria das propostas que serviram de base às negociações, quer pelo seu papel na redacção do próprio projecto de tratado.

¹³⁵ Que havia sido estabelecido em 1979 pelo chanceler alemão Helmut Schmidt, o presidente francês Valéry Giscard d’Estaing e pelo presidente da Comissão Europeia Roy Jenkins.

6.2 Preferências e papel da Comissão na definição da agenda: o “efeito Delors”

Ainda decorriam as deliberações do Comité Dooge quando, a 17 de Julho de 1984, foi investida uma nova Comissão presidida pelo antigo ministro francês da Economia e Finanças Jacques Delors. A Comissão Delors deveria assumir funções a 07 de Janeiro de 1985, mas logo no Outono de 1984 o recém-eleito presidente iniciou um périplo pelas capitais nacionais numa tentativa de encontrar a “grande ideia” que permitisse relançar a CEE e o processo de integração¹³⁶. Nas suas reuniões com os líderes europeus Delors abordou temas diversos como a reforma institucional, a união monetária, uma cooperação mais próxima em matéria de defesa, ou a necessidade de completar o mercado interno para revitalizar a economia europeia. Apenas este último objectivo mereceu o apoio unânime dos então 10 Estados-membros¹³⁷ (Grant 1994, 66). Mas a “grande ideia” acabaria por surgir numa reunião entre Delors e um grupo de industriais impulsionada por Max Kohnstamm¹³⁸. Este grupo aconselhou Delors a fazer do mercado interno a sua prioridade e a estabelecer uma calendarização para a sua concretização (seguindo o exemplo do Tratado de Roma que estabelecia um calendário para a criação da união aduaneira). O prazo sugerido foi neste caso de oito anos que era, na altura, o equivalente ao mandato de duas comissões (Grant 1994, 66), surgindo assim 1992 - o “Objectivo 92” - como a data limite para a conclusão do mercado interno. Em Março de 1985, por influência de Delors, os líderes europeus reunidos em Bruxelas solicitaram à Comissão que desenhasse o Programa e as etapas para concluir o mercado interno, pedido que Delors aceitou de bom grado¹³⁹. Aliás, um dos factores que atrairia Delors para a ideia de completar o mercado único era precisamente o papel central atribuído à Comissão no planeamento e implementação da estratégia. Delors acreditava

¹³⁶ Na realidade, o trabalho preparatório para estas “viagens” iniciou-se logo que Delors foi nomeado, tendo o novo presidente da Comissão contado de imediato com o apoio de duas figuras de destaque: Emile Noël (o “incontornável” Secretário-geral da Comissão) e Pascal Lamy que viria a ser o seu chefe de gabinete. Como sublinha o próprio Delors nas suas Memórias (2004, 170) o trio Noël-Lamy-Delors começou de imediato a trabalhar “privilegiando as visitas às capitais europeias a partir de excelentes documentos de estudo elaborados pela Comissão”.

¹³⁷ Delors teve assim que “adiar” aquela que seria a sua prioridade pessoal – a união monetária – em relação à qual apenas a França mostrou apoiá-lo. Apesar de adiada, a prioridade de Delors não ficou esquecida como é comprovado pelo facto de o novo presidente da Comissão ter reservado para si os Assuntos Monetários (separando-os da pasta da Economia que coube ao comissário Alois Pfeiffer). Aliás, é o próprio Delors (2004, 178) que o reconhece quando nota que “[a]o ficar com a gestão do dossiê ‘Moeda’, eu tencionava avançar com as minhas ideias sobre o reforço do Sistema Monetário Europeu e – quem sabe? – criar a rampa de lançamento para a moeda única”. Por outro lado, ao “regressar” a um objectivo original do Tratado de Roma Delors evitava ser acusado de ambição excessiva e, ao mesmo tempo, agradava a Margaret Thatcher: “Thatcher was especially eloquent on the virtues of market liberalization. By championing a cause dear to her heart, Delors hoped to reconcile Thatcher to the Community and heal the wounds caused by the protracted British budgetary dispute” (Dinan 1999, 110). Ainda assim, se Thatcher via o mercado único como um fim em si mesmo, Delors via-o como um meio para atingir o seu objectivo final – a união política - o que aliás fica bem claro nas conclusões do Livro Branco “[j]ust as the Customs Union had to precede Economic Integration, so Economic Integration has to precede European Unity”. COM (85) 310 final, p. 55.

¹³⁸ Max Kohnstamm tinha sido secretário de Monnet e, depois da morte deste último em 1979, tornou-se nas palavras de Charles Grant (1994, 66) “one of the guardians of the sacred flame of federalism”.

¹³⁹ Como notou Dinan (1999, 112) “[h]aving helped engineer the European Council’s request, Delors accepted the challenge with alacrity”.

que a revitalização da Comunidade dependia de um aumento da autoridade e da moral da Comissão, pelo que, como novo presidente, cabia-lhe dar à instituição um renovado alento e uma firme liderança política. Por seu turno, a Comissão esperava que o novo presidente fizesse ressurgir o espírito de missão e a importância que tinha vindo a perder nas duas últimas décadas. Ora, como notou Dinan (1999, 111):

“[a] strategy to devise and put in place a fully functioning internal market ideally suited both Delors’s and the Commission’s aspirations. As a political priority involving most of the Commission’s directorates-general, a comprehensive single market strategy would invigorate the Commission, returning it to center stage in the EC”.

A resposta ao pedido do Conselho Europeu de Bruxelas apareceu sob a forma Livro Branco¹⁴⁰ que foi apresentado em Junho de 1985, uns dias antes do Conselho Europeu de Milão. Sob o título “Completing the Internal Market”, o estudo detalhava as medidas necessárias para cumprir esse objectivo, e incluía em anexo uma calendarização detalhada para a implementação de cada uma destas medidas¹⁴¹. O Livro Branco estava dividido em três partes: uma parte dedicada à remoção das barreiras físicas nas fronteiras; uma segunda parte relativa à remoção das barreiras técnicas; e, finalmente uma terceira parte que tratava da remoção das barreiras fiscais. O documento foi depois apresentado aos CEG reunidos em Milão que o aprovaram. No entanto, a adopção do texto criava um problema suplementar que teria que ser resolvido. Isto porque, de acordo com as disposições do Tratado de Roma, a unanimidade seria necessária para a aplicação de quase todas as medidas previstas no Livro Branco, o que, na opinião de Delors, resultaria na impossibilidade de o aplicar (Delors 2004, 192). Os líderes europeus viram-se portanto confrontados com duas opções: rever alguns artigos do Tratado existente, ou, em alternativa, criar um tratado novo. A questão da reforma institucional já estava na agenda de Milão, não apenas indirectamente por causa do Livro Branco, mas também devido ao relatório preparado pelo Comité *ad hoc* sobre a Reforma Institucional (Comité Dooge), que, como já foi referido, tinha sido apresentado ao Conselho Europeu de Bruxelas (Março de 1985), mas cuja discussão havia sido

¹⁴⁰ A tarefa foi confiada a Lord Cockfield que com o apoio dos serviços da Comissão redigiu um estudo exaustivo que continha 297 propostas e uma calendarização para a sua implementação. O Livro Branco “Completing the Internal Market” foi depois adoptado sem grande oposição pela Comissão Europeia durante uma sessão plenária (Delors 2004, 190).

¹⁴¹ Ver, European Commission. 1985. *Completing the Internal Market: White Paper from the Commission to the European Council* (Milan, 28-29 June 1985). COM (85) 310 final.

remetida para a Cimeira de Milão. As expectativas que rodeavam este Conselho Europeu eram, assim, compreensivelmente elevadas¹⁴².

A Comissão não defendia a redacção de um novo tratado para substituir os tratados existentes, pelo que Delors foi de alguma forma surpreendido pelo projecto de tratado franco-alemão distribuído aos participantes no Conselho Europeu¹⁴³, e que, segundo ele, não respondia ao objectivo que os próprios líderes europeus tinham considerado central – a realização da Europa económica – nem respeitava o método comunitário que se traduz num “compromisso positivo entre a organização comunitária e a organização intergovernamental” (Delors 2004, 193). Ora para Delors (2004, 193) no “projecto franco-alemão, como acontecia aliás no Plano Fouchet, dava-se primazia à organização intergovernamental”. Em alternativa, o presidente da Comissão defendia a convocação de uma conferência intergovernamental para discutir o Livro Branco sobre o mercado interno e as propostas do Relatório Dooge sobre a reforma institucional. A posição de Delors foi apoiada pela Presidência Italiana da Conselho¹⁴⁴ e reforçada pela rejeição definitiva do projecto franco-alemão pelos países do Benelux. O papel de Delors acabaria assim por se revelar instrumental na decisão de convocar a CIG [Proposição I], sobretudo porque começava entretanto a ganhar terreno uma proposta do Reino Unido que pretendia substituir a convocação de uma CIG por um acordo informal. Como notou Dinan (1999, 255-6):

“[a]ccordingly, publication of the White Paper shortly before the Milan Summit fuelled a growing demand for qmv in the Council. At the Summit itself, Delors pressed the President-in-office, Italian Prime Minister Bettino Craxi, to call for the fateful vote. Thus, *in two important respects the Commission helped to initiate the Community’s first round of constitutional reform*” [minha ênfase].

E, no mesmo sentido, Cameron (1992, 51) assinalou:

“[i]n proposing to the European Council at its Milan meeting in June 1985 that

¹⁴² Como referiu Dinan (1999, 115) “[a]greement on enlargement, the vague but far-reaching Spaak II Report [como também ficou conhecido o Relatório Dooge], and the Commission’s recently completed White Paper gave the Milan summit an air of expectation not seen in the EC since the Hague summit of 1969. As at The Hague sixteen years previously, a pro-integration demonstration heightened public awareness of an imminent breakthrough”.

¹⁴³ Este projecto que Delors classifica de “uma espécie de Plano Fouchet número 2” não chegou a ser discutido formalmente no Conselho Europeu (Delors 2004, 193-194).

¹⁴⁴ Nas palavras do próprio Delors (2004, 194) “[o] projecto franco-alemão tinha esbarrado imediatamente contra a atitude vexada e crispada da presidência italiana e com o não definitivo dos três países do Benelux”.

an intergovernmental conference be convened to consider both the White Paper on the internal market and the Dooge Committee's report on institutional reform, Delors may have increased the initiative's chances of being adopted. By broadening the range of issues to be discussed at the conference, Delors created the possibility for bargains, trade-offs, and alliances to be struck across the issues of market reform and institutional reform. Moreover, in proposing an intergovernmental conference on the two subjects of reform, Delors and his Commission succeeded in giving the internal market initiative the aura of progressive, democratizing reform".

A proposta de Delors seria, depois, articulada pelo primeiro ministro italiano, Bettino Craxi¹⁴⁵, que propôs a convocação de uma conferência intergovernamental para negociar um tratado sobre cooperação em matéria de segurança e política externa, assim como uma revisão do Tratado de Roma que permitisse tornar mais eficaz o processo de decisão e estender as competências da Comunidade. Face à oposição declarada de britânicos, dinamarqueses e gregos, Craxi submeteu a proposta de convocação da CIG a uma votação no Conselho Europeu que a aprovou por maioria dos Estados-membros (apesar do voto desfavorável da Grã-Bretanha, da Dinamarca e da Grécia)¹⁴⁶.

6.3 A Conferência Intergovernamental

A Conferência Intergovernamental foi convocada a 22 de Julho de 1985 e previa-se que concluísse os seus trabalhos em Dezembro de 1985, como assinala antes. Ao contrário do que tinha sucedido com as CIG anteriores¹⁴⁷ (que tinham sido negociadas no âmbito do Conselho, servindo a CIG apenas como local simbólico para adopção dos resultados), neste caso ficou decidido que as negociações decorreriam na própria conferência intergovernamental (Beach 2005, 39).

Os trabalhos da CIG realizaram-se sobretudo ao nível dos ministros dos negócios estrangeiros, muito embora os CEG tenham reservado para si as negociações finais. O mandato base da CIG consistia na revisão dos tratados que deveria ser feita de forma a "improving Council's decision-making procedures, strengthening the

¹⁴⁵ A Itália era o país que ocupava a Presidência da Comunidade.

¹⁴⁶ Confrontada com a oposição declarada dos três Estados-membros, a Presidência Italiana decidiu levar o assunto a votação, valendo-se das disposições do então artigo 236º do TCE que permitia a convocação de uma CIG desde que a maioria dos Estados-membros concordasse. Esta foi, aliás, a primeira vez que uma votação ocorreu no Conselho Europeu.

¹⁴⁷ Por exemplo, a que antecedeu o Tratado de Fusão de 1967.

Commission's executive power, increasing the powers of the European Parliament and extending common policies to new fields of activity" (Boletim CE, 7/8 – 1985, ponto 1.1.10). Uma parte considerável dos detalhes foi acordada por dois grupos de trabalho formados por funcionários de topo. O primeiro, que integrava essencialmente representantes permanentes dos Estados-membros (e o Secretário-Geral Emile Noël em representação da Comissão), tratou das questões relativas à revisão dos tratados. O segundo, composto por directores gerais dos ministérios dos negócios estrangeiros de cada país (e pelo secretário-geral adjunto da Comissão, Carlos Trojan) tratou dos assuntos relacionadas com a comunidade política.

A CIG tinha um conjunto de questões importantes para debater, nomeadamente: a definição do mercado interno; o alargamento da VMQ, e se deveriam todas as medidas do mercado interno ser sujeitas a este tipo de votação; o papel do PE; a possibilidade de extensão das políticas de coesão; e, a possibilidade de introduzir no tratado referência expressa a uma futura união monetária (Beach 2005, 39). A Presidência Luxemburguesa presidiu às negociações com firmeza, mas pautou a sua actuação por uma política de neutralidade que permitiu a outros actores, e em especial à Comissão, desempenhar um papel central (Beach 2005, 53-4; Delors 2004, 202-03).

Uma parte significativa dos temas ficou fechada na data prevista. No entanto, foram remetidos para as negociações finais alguns assuntos sensíveis relativos ao mercado interno, aos poderes do PE, e às questões da coesão e da união monetária. Reunido no Luxemburgo entre 2 e 3 de Dezembro de 1985, o Conselho Europeu não foi capaz de encontrar uma solução consensual, pelo que o acordo final ficou adiado até à reunião entre ministros dos negócios estrangeiros de 16 e 17 de Dezembro. Ainda assim, as reservas de dinamarqueses e italianos em relação ao compromisso atingido¹⁴⁸ impediram a imediata aprovação do tratado, o que só viria a acontecer numa última sessão ministerial da CIG que decorreu no Luxemburgo a 27 de Janeiro de 1986. O Acto Único Europeu foi depois assinado a 17 de Fevereiro de 1986 no Luxemburgo, ainda que apenas por nove dos então doze Estados-membros, dado que Dinamarca, Grécia e Itália só assinariam o Tratado na Cimeira de Haia de 28 de Fevereiro de 1986 (Dinan 1999, 119).

¹⁴⁸ Os dinamarqueses na medida em que consideravam que as disposições institucionais do tratado avançavam demasiado, e os italianos porque achavam que o tratado não avançava o suficiente.

6.3.1 As preferências da Comissão

Podemos considerar que a grande prioridade da Comissão na CIG 1985-86 era relançar a Comunidade através da conclusão do mercado interno. Como foi já referido, o mercado interno não era o único, nem o principal objectivo de Delors para o seu mandato¹⁴⁹. Delors teria certamente preferido avançar com a união monetária mas, confrontado com a oposição de alguns dos Estados-membros (nomeadamente da Alemanha), preferiu um caminho mais pragmático, focando os esforços da Comissão na concretização de um objectivo já previsto no Tratado de Roma. Para tal, a Comissão defendia uma emenda dos tratados, nomeadamente no que respeita ao alargamento das matérias sujeitas à VMQ, o que na prática se traduziria indirectamente num fortalecimento dos poderes de *agenda-setting* da própria instituição. A Comissão advogava ainda uma extensão das competências da Comunidade, particularmente nos domínios ambiental, coesão, e monetário (o que, mais uma vez, significaria um reforço do seu papel), bem como um certo grau de harmonização das regras sociais para que o mercado interno fosse complementado com “justiça social” (Beach 2005, 42).

No que respeita à reforma institucional, a Comissão concentrou-se sobretudo no fortalecimento dos seus próprios poderes (nomeadamente o poder de implementação), e dos poderes do PE. Neste último caso, a proposta da Comissão passava essencialmente pela introdução de um novo procedimento – a cooperação¹⁵⁰.

6.3.2 As preferências dos Estados-membros

Embora estivessem de acordo quanto à necessidade de introduzir algumas reformas, os Estados-membros divergiam consideravelmente quanto à “profundidade” dessas reformas e quanto à melhor forma de as implementar. Assim, na CIG 1985-6 os Estados-membros dividiam-se entre o grupo dos que advogavam uma posição “maximalista” (os seis países fundadores) que favorecia um fortalecimento das

¹⁴⁹ Esta ideia é confirmada pelas palavras de Delors proferidas em 1993 a uma rádio francesa a propósito dos seus objectivos como presidente da Comissão: “if this job was about making a single market I wouldn’t have come here in 1985. We’re not here just to make a single market – that doesn’t interest me – but to make a political union” (citado em Grant 1994, 70).

¹⁵⁰ De acordo com este procedimento introduzido pelo AUE, o PE ganhou direito a uma “segunda leitura”: a proposta da Comissão é transmitida não apenas ao Conselho mas também ao PE, que deverá, depois, enviar ao Conselho o seu parecer. Cabe seguidamente ao Conselho adoptar uma “posição comum”. Numa segunda leitura, o PE analisará a posição comum do Conselho e poderá: aprová-la (ou não se pronunciar o que terá o mesmo efeito prático); rejeitar a posição comum, ou propor emendas. Se o PE rejeitar a posição comum, o Conselho pode impor a sua vontade e aprovar a proposta (desde que por unanimidade), ou pode optar por não adoptar a decisão. Quando o PE propõe emendas, cabe à Comissão aceitar (ou não) essas alterações. Em caso afirmativo, o Conselho seguirá depois os trâmites normais de aprovação, mas se a Comissão rejeitar as emendas do PE, o Conselho só poderá aprovar a proposta revista por unanimidade. Significa isto que, na prática, a introdução deste procedimento representou um aumento de poder do PE face ao Conselho, mas não em relação à Comissão.

instituições europeias e um aumento das competências da Comunidade, e o grupo que apoiava uma reforma “minimalista” (RU, Dinamarca e Grécia), formado, como se constata, pelos Estados que se tinham oposto à convocação da CIG e que, derrotados na votação que a decidiu, tentavam agora limitar ao máximo o mandato da conferência, restringindo-o às reformas mínimas necessárias à concretização do mercado interno¹⁵¹ (Budden 2002, 50).

Estas posições aparentemente irreconciliáveis, sobretudo no que respeitava à reforma institucional e à extensão do âmbito de actuação da Comunidade, acabariam por tornar mais evidente a necessidade de um líder capaz de apresentar propostas que as partes aceitassem discutir, e de as assistir nas negociações de forma a conseguir o acordo (Beach 2005, 50). A necessidade de liderança era ainda reforçada por um prazo relativamente reduzido para as negociações (relembre-se que a CIG foi formalmente aberta em Outubro de 1985) que deveriam estar concluídas antes da entrada dos novos membros – Portugal e Espanha (ou seja, antes de 01 de Janeiro de 1986). Por outro lado, a agenda da CIG foi também formulada em termos gerais, tornando necessário um trabalho de “tradução” destes objectivos em disposições legais que pudessem integrar o novo Tratado (Beach 2005, 50). Em todos os casos, a Comissão Delors soube explorar habilmente a oportunidade que se lhe apresentava para liderar as negociações **[Proposição I; Proposição II]**.

Importará ainda notar que, na realidade, o sucesso da posição assumida por Delors se deveu também ao facto de muitos dos dossiês serem sobretudo técnicos (o que significava que as instituições e particularmente a Comissão estariam mais bem preparadas para lidar com eles) e, conseqüentemente, entendidos como tratando-se de *low politics* (o que ajudaria a compreender a menor resistência dos Estados à liderança de outros actores). Acresce que algumas das medidas previstas eram sobretudo de “integração negativa”¹⁵², ou seja, implicavam apenas a remoção de barreiras (e não a adopção de políticas efectivas que substituíssem a legislação dos Estado-membros). Dito isto, não poderá deixar de notar-se que uma parte considerável das propostas poderia, na prática, traduzir-se em custos políticos e/ou económicos significativos para os Estados. É o caso da liberdade de movimentos de pessoas e serviços, mas também

¹⁵¹ De facto, a divisão na CIG reproduzia em grande medida a divisão sentida no seio do Comité Dooge sobre as reformas institucionais.

¹⁵² Segundo Majone (2008) a “integração negativa” será aliás o domínio privilegiado de intervenção da Comissão, à medida que a Europa se vai tornando cada vez mais de geometria variável ou, nas palavras de Majone, uma “Europa de clubes”. Giandomenico Majone em resposta à questão “qual o papel das agências supranacionais como a Comissão numa Europa cada vez menos coesa?” colocada pela autora durante o Seminário Internacional “Product Market Integration in the EU”, Universidade do Minho, 20 de Junho de 2008.

das reformas institucionais que garantiriam um aumento de poder do PE e da própria Comissão, ou do muito sensível tema da cooperação política europeia. Percebe-se, deste modo, que, embora sejam variáveis a considerar na análise do grau de eficácia e influência da Comissão, a natureza dos assuntos em discussão e as preferências dos governos nacionais não explicam por si só o sucesso da Comissão na CIG 1985-6.

6.3.3 A estratégia e o papel da Comissão

Os tratados não fazem referência ao papel da Comissão numa CIG, com excepção do artigo 236º do TCE (agora artigo 48º TUE) que prevê que a Comissão possa submeter ao Conselho projectos de revisão dos tratados, e ainda a sua consulta pelo Conselho (quando for adequado) antes da convocação de uma conferência intergovernamental. No entanto, a Comissão conseguiu assegurar uma posição institucional privilegiada não apenas, como vimos, antes da fase formal de negociação, mas também durante as negociações formais - a CIG. É verdade que a maioria dos assuntos em discussão na conferência intergovernamental provinha de áreas em relação às quais a intervenção da Comissão era considerada legítima, o que facilitou a sua aceitação como “parceiro” nas negociações (muito embora realmente não existissem precedentes para o papel a desempenhar pelas instituições nas conferências intergovernamentais)¹⁵³ **[Proposição I]**.

De facto, poderíamos dizer que em 1985 a maioria dos Estados-membros optou por ver a CIG como uma espécie de extensão do processo normal de decisão da Comunidade, no qual “caberia” à Comissão o importante papel de iniciar e, muitas vezes, desbloquear a decisão. Assim, como notou Dinan (2000, 261):

“[a]lthough an IGC is, by definition, a conference of national delegates, Member States have not objected to the Commission’s participation in the IGCs. On the contrary, in the first of the IGCs in 1985 national governments expected the Commission, with its institutional memory and commitment to Community action, to play a prominent role”.

Porém, o papel de líder assumido pela Comissão resultou igualmente de um conjunto de

¹⁵³ Relembre-se que as anteriores reformas tinham sido negociadas no quadro do Conselho, servindo a CIG como quadro para a aprovação formal das emendas.

factores adicionais. Um destes factores terá sido o facto de a Comissão não ter “defraudado” as expectativas, tornando-se a principal fonte de propostas¹⁵⁴ e um “assistente” eficiente, o que lhe permitiu manter o apoio dos governos ao longo do processo [**Proposição II**]. Neste caso, o sucesso do envolvimento da Comissão na CIG 1985 não pode ser dissociado do sucesso de Delors e da “pequena” equipa que o rodeava. Delors criou um grupo de trabalho no seio da Comissão formado por Emile Noël, Carlos Trojan, François Lamoureux e um número limitado de funcionários de topo¹⁵⁵. Terá sido, de acordo com o próprio Delors (2004, 201), esse grupo de trabalho no interior da Comissão que elaborou a parte económica, financeira e social do novo tratado.

A Comissão participou, de facto, activa e intensamente nas negociações que conduziram ao Acto Único. Para este papel determinante muito contribuiu o convite formulado pela Presidência Luxemburguesa para que a Comissão apresentasse propostas de reforma em áreas-chave. No entanto, possivelmente mais importante que o convite foi o aproveitamento que a Comissão fez da “janela de oportunidade” que este lhe abriu. A Comissão esteve portanto associada ao lado mais visível da negociação, e, simultaneamente, aos “bastidores” da negociação através da sua colaboração com os grupos de trabalho nomeados pelos MNE para negociar as reformas e redigir o projecto de tratado [**Proposição I; Proposição II**]. Desta forma, como notou Grant (1994, 72) “[i]n the first weeks of the conference a clutch of commission proposals helped to define the agenda and dissuaded many governments from putting forward ideas of their own”. Efectivamente, a Comissão explorou com mestria o papel que lhe foi delegado pela Presidência Luxemburguesa, tendo apresentado um total de trinta propostas sobre uma grande variedade de temas, um número que sobressai sobretudo quando comparado com as 28 propostas formuladas pelo conjunto dos Estados-membros (Beach 2005, 54). De entre as contribuições da Comissão destacam-se propostas sobre a definição do mercado interno; disposições institucionais; políticas sociais, ambientais e de coesão; cooperação monetária; e, ainda, os poderes executivos da própria instituição.

¹⁵⁴ Nas suas Memórias Delors (2004, 201) refere que “[p]ode dizer-se sem exagero que apresentámos [o grupo de trabalho criado por Delors no seio da Comissão] 90% das propostas do Acto Único”. É verdade que este é um número que nem todos subscrevem. Não obstante, mesmo as percentagens mais moderadas que são avançadas por outras fontes, são reveladoras da grande influência que a Comissão e o seu novo presidente exerceram na primeira reforma dos tratados: “Delors’s estimate that he and his officials wrote 85 per cent of the Single Act is an exaggeration. Other participants in the IGC think 60 to 70 per cent a fairer figure” (Grant 1994, 75).

¹⁵⁵ Segundo Delors (2004, 201) as propostas eram trabalhadas e definidas pelo grupo, mas o restante colégio era consultado e ouvido com frequência. Contrariamente, Charles Grant (1994, 72) escrevia: “Delors, Noël and Lamoureux drafted the commission’s contributions without consulting the other commissioners”.

Um dos primeiros contributos da Comissão referia-se à estrutura do novo tratado. Em vez de um tratado sobre cooperação no patamar da segurança externa e uma compilação separada de emendas ao Tratado de Roma, a Comissão propunha a redacção de um único documento composto por três secções: uma relativa às disposições conjuntas, outra referente à reforma da Comunidade, e uma terceira sobre a cooperação política europeia. Esta ideia foi inicialmente recebida com cepticismo pelos Estados-membros (Dinan 1999, 117), muito embora a capacidade de persuasão de Delors tivesse acabado por convencer os mais reticentes sobre as vantagens de um único documento **[Proposição III]:**

“(...) a Comissão receava que a organização europeia fosse partida ao meio, ficando de um lado as questões económicas, tratadas de acordo com o Tratado de Roma, e do outro, uma nova estrutura destinada às políticas de Estrangeiros e da Segurança (...) Depois de discussões e polémicas várias, atingi o meu objectivo: o Tratado passava a chamar-se Acto Único” (Delors 2004, 203).

A esta vitória, diria iniludível, de Delors não é alheio o facto de os Estados-membros terem gradualmente começado a simpatizar com a ideia de um único documento (Dinan 1999, 117). Alguns autores consideram mesmo que, se não tivesse sido o carácter urgente das negociações, os Estados-membros poderiam também ter chegado a resultados semelhantes, na medida em que algumas propostas da Comissão representaram um certo equilíbrio entre as preferências divergentes dos governos nacionais. Philip Budden (2002, 81), por exemplo, sublinha a importância do contexto histórico para compreender o papel desempenhado pela Comissão:

“[i]n several cases, it was the Commission’s proposal around which member government preferences coalesced. Left to their own devices, member governments might have determined this particular point of balance amidst their scattered policy preferences. In the historical context of the rushed 1985 IGC, however, it was the Commission that played this role”.

A importância do contexto histórico para explicar o papel desempenhado pela Comissão nesta primeira conferência intergovernamental “quasi-constitutional” (Budden 2002, 77) é, de facto, inegável. Porém, concluir que os Estados chegariam a propostas semelhantes

se as negociações se tivessem prolongado implicaria reduzir as contribuições da Comissão para a CIG 1985-6 a uma mera antecipação das preferências dos Estados, conclusão que, em minha opinião, não é confirmada pela análise dos documentos. Na verdade, algumas das propostas da Comissão que ficaram traduzidas no acordo final iam muito para além daquelas que seriam as preferências nacionais expectáveis.

Insere-se nesta categoria a proposta para definição do mercado interno (apresentada sobre a forma de um capítulo para o novo tratado). Neste documento, a Comissão defendia “an area without internal frontiers in which persons, goods, services and capital move under conditions identical to those obtaining within a Member State”¹⁵⁶. A proposta da Comissão contemplava ainda a adopção da VMQ como regra (com excepção para a livre circulação de pessoas), bem como a atribuição à Comissão do poder para estabelecer as provisões necessárias à implementação das medidas decididas pelo Conselho (muito embora fosse garantido ao Conselho a possibilidade de, por unanimidade, decidir reservar para si a redacção de algumas dessas provisões). Finalmente, a proposta da Comissão previa a possibilidade de um reconhecimento mútuo automático da legislação dos Estados-membros, cabendo a decisão ao Conselho, que a deveria tomar até ao final de 1992, no seguimento de uma proposta da Comissão e depois de consultado o PE.

Esta definição, claramente alargada, de mercado interno começou por receber a oposição do RU, mas também da França e da Alemanha (Beach 2005, 55). Como resultado, um grande número de excepções à VMQ foram sendo introduzidas durante as negociações, enquanto que a “área sem fronteiras” foi substituída pelo bastante mais comedido “mercado comum”. Valeu uma vez mais a determinação de Delors que considerou que o texto apresentado pelos MNE (reunidos em 25 e 26 de Novembro de 1985) tinha “mais buracos que um queijo Gruyère” (Grant 1994, 73) [minha tradução], pelo que ameaçou boicotar o resto da conferência. O passo seguinte de Delors foi reunir-se com Kohl e Mitterrand numa tentativa de os convencer a restaurar a proposta original da Comissão. O “lobbying” de Delors foi bem sucedido, tendo resultado numa iniciativa conjunta da França e da Alemanha que recuperava a maioria das ideias contidas no texto da Comissão (Grant 1994, 73), muito embora a ideia de efeitos legais automáticos a partir de 1992 tenha sido excluída.

O retorno à versão *delorista* do capítulo sobre o mercado interno deixa clara a importância do triângulo Mitterrand-Kohl-Delors (ou, como também é conhecido, do

¹⁵⁶ Ver, European Commission. 1985. Internal Market (Revised Commission Paper), 05 de Outubro de 1985.

eixo “Paris-Bonn-Berlaymont”)¹⁵⁷ para o impulsionamento do processo de integração europeia [**Proposição III**]. Importa notar que Delors era visto pelos líderes europeus como um parceiro confiável, facto a que não eram alheias as suas participações no governo francês (primeiro como ministro das Finanças e depois como ministro da Economia, Assuntos Financeiros e Orçamento). Como resultado prático, Delors tinha a confiança da maioria dos ministros e CEG dos Estados-membros, incluindo do Chanceler alemão Kohl (Beach 2005, 47; Grant 1994, 58). A esta “mais valia”, a Comissão somava ainda uma relação próxima com os grupos empresariais transnacionais (através da “European Roundtable of Industrialists”) e com a própria sociedade civil de vários Estados-membros [**Proposição II; Proposição III**].

No domínio da reforma institucional, a Comissão advogava, como referido, um aumento moderado dos poderes do Parlamento Europeu, nomeadamente através da introdução do novo procedimento de cooperação. Esta proposta era apoiada pela maioria dos Estados-membros, muito embora a Itália e a Alemanha preferissem fazer do PE um verdadeiro co-legislador (propondo a co-decisão), e a Dinamarca e o RU tivessem defendido a manutenção do *statu quo*. Uma vez mais, a Comissão foi bem sucedida, ainda que o texto final tenha sido apresentado pelo Secretariado do Conselho (Beach 2005, 55).

Um dos assuntos que maior controvérsia gerou foi a coesão económica e social. As discussões partiram, sem surpresa, da proposta da Comissão. No entanto, o debate esteve longe de ser pacífico. Alguns Estados-membros, particularmente os mais pobres como a Grécia e a Irlanda, pretendiam ver reconhecida uma ligação explícita entre a sua aceitação do mercado interno e um aumento das transferências financeiras que lhes cabiam. O resultado das negociações acabou por ser fortemente influenciado pelo texto da Comissão, mas pelo caminho ficaram alguns dos aspectos mais criticados da proposta, nomeadamente a referência a condições sociais e de trabalho, e a ideia de uma reforma dos fundos sociais. Segundo o próprio Delors (2004, 205) um tema “ainda mais explosivo” foi a política social. Tendo o apoio de vários sindicatos e organizações patronais, Delors viu a oportunidade de introduzir algumas disposições tendentes “a harmonizar determinadas situações sociais, consagrando ademais a importância do diálogo social” (Delors 2004, 205). Também aqui, a proposta da Comissão serviu de

¹⁵⁷ A importância deste eixo ficaria bem patente nas negociações da CIG sobre a UEM: “His [Delors] unequivocal support for German unification had cemented a close relationship with Chancellor Kohl: the decisive Franco-German driving force of European Integration had seemingly turned into a Franco-German-Commission partnership, personified by Mitterrand, Kohl, and Delors. The unprecedented Paris-Bonn-Berlaymont axis provided a powerful impetus for deeper European integration” (Dinan 2000, 262).

base ao texto final do Tratado e “obteve uma aproximação ao pretendido, por meio da readacção do artigo 118 do novo Tratado” (Delors 2004, 205).

No domínio do ambiente a Comissão voltou a liderar, configurando o resultado acordado nesta área a primeira aplicação do princípio da subsidiariedade¹⁵⁸. De facto na proposta da Comissão podia ler-se “[t]he Community shall take action relating to the environment to the extent to which the objectives referred to in paragraph 1 can better be attained at Community level than at the level of the individual Member States”¹⁵⁹.

Apesar deste papel por certo inegável de *agenda-setter* e da liderança que assumiu nas negociações, o sucesso da Comissão foi mais limitado quando as suas próprias preferências divergiram mais fortemente das preferências da maioria dos Estados-membros. Foi o caso das negociações para reforçar a cooperação monetária, nas quais a vontade da Comissão e, em particular do seu presidente, não conseguiu ultrapassar a resistência de alguns governos. Na terminologia bem conhecida da teoria da negociação internacional, a impossibilidade de encontrar uma zona de acordo entre o “ponto de resistência”¹⁶⁰ do grupo de Estados que apoiaria Delors, e do grupo que se opunha a um avanço na área monetária (ou seja, a existência de um *bargaining range* negativo) inviabilizou as pretensões iniciais da Comissão que pretendia incluir no tratado uma sólida referência à união económica e monetária (UEM).

Apresentado apenas em Novembro, o projecto de capítulo sobre a união económica e monetária¹⁶¹ codificava a prática do sistema monetário europeu e continha uma disposição que permitia aos governos decidir, por unanimidade, criar um “Fundo Monetário Europeu” autónomo, que seria o embrião de um banco central europeu. Ora, esta proposta enfrentou a oposição declarada de britânicos e dinamarqueses (que preferiam que o novo tratado se abstinhasse de fazer qualquer referência à UEM) e mesmo, numa fase inicial, sérias reservas por parte dos alemães¹⁶². Posição contrária tinham, por exemplo, a Bélgica e a França que apoiavam Delors no seu desejo de inserir no texto final do tratado as disposições conducentes a uma política monetária comum. A notória “delicadeza” do tema explica que os Estados tenham procurado manter um controlo apertado das negociações, muito embora o acordo final tivesse sido, na

¹⁵⁸ Que mais tarde seria introduzido explicitamente pelo Tratado da União Europeia como um princípio geral que deve reger a actuação da Comunidade.

¹⁵⁹ Ver European Commission. 1985. “Environment” (Revised document), 18 de Outubro de 1985.

¹⁶⁰ O ponto de resistência é o ponto a partir do qual as partes já não estão dispostas a fazer concessões.

¹⁶¹ Ver, European Commission. 1985. “Monetary Provisions (New Commission Proposal)”, 16 de Novembro de 1985.

¹⁶² Como notou Delors (2004, 206) apenas “seis meses antes do lançamento da terceira etapa da UEM, a 1 de Janeiro de 1999, 60% dos alemães continuavam a pronunciar-se contra o desaparecimento do marco. De facto, a ligação afectiva dos alemães à independência do seu Banco Central e à força da sua moeda, a prova da sua prosperidade depois dos difíceis anos da guerra, constituíam um sério obstáculo aos nossos objectivos”.

verdade, desbloqueado por influência do próprio Delors. De facto, o impasse durou até à Cimeira do Luxemburgo (2 e 3 de Dezembro de 1985) onde, por intermédio de Delors, Kohl e Mitterrand chegaram a um consenso informal que permitiu o acordo: a Alemanha (“abandonando” a Grã-Bretanha) aceitava que o tratado fizesse uma referência limitada à UEM, enquanto que a França aceitava o princípio da liberdade de circulação de capital (Grant 1994, 73). Por sua vez, os receios britânicos (e também alemães) eram apaziguados pela referência explícita no tratado à necessidade de unanimidade entre os Estados-membros para decidir qualquer novo avanço no domínio da UEM. O “arranjo” orquestrado por Delors permitiu assim incluir no Preâmbulo do tratado várias alusões à UEM, enquanto que um novo capítulo intitulado “A cooperação em matéria de política económica e monetária” (com o sub-título “União Económica e Monetária”) levava os Estados-membros a cooperar para assegurar a convergência das suas políticas económicas e monetárias **[Proposição III]**.

Muito embora tenha sido um avanço significativamente mais modesto do que o que Delors desejaria, a verdade é que ainda assim o compromisso obtido nesta matéria desagradou profundamente a Margaret Thatcher que, depois da Cimeira, o terá procurado desvalorizar: “[a]fter the summit Thatcher said at her press conference that the treaty’s words on EMU did not mean anything and that if they did she would not have agreed to them” (Grant 1994, 74). Contudo para Delors, embora “diminuto” aquele capítulo era já um prenúncio dos avanços futuros: “[i]t’s like the story of Tom Thum lost in the forest, who left white stones so he could be found. I put in white stones so we would find monetary union again” (Delors, citado em Grant 1994, 74). De facto, Delors tinha um interesse especial pela UEM, não apenas por razões económicas, mas também porque esta seria um passo no sentido de uma “federalização” da Comunidade. Dada a previsível resistência de alguns Estados às suas ambições federalistas, Delors optou por uma estratégia incrementalista, aquilo que George Ross (1995, 39) apelidou de “Russian Doll strategy”, ou seja, a comunitarização do mercado, implicaria uma nova camada na acção da Comunidade (a gestão macro-económica e uma política monetária) que tornaria a Comunidade mais perto do objectivo federal (Dinan 2000, 256).

Uma última área onde a Comissão encontrou uma resistência forte às suas pretensões dizia respeito ao fortalecimento dos próprios poderes da instituição. A contribuição da Comissão (apresentada sob a forma de dois parágrafos que substituiriam o quarto parágrafo do artigo 155º do TCE) propunha um reforço dos seus poderes de implementação, muito embora previsse a possibilidade de, em casos específicos, o

Conselho, decidindo por unanimidade, reservar estes poderes para si: “The Council, acting unanimously, may also reserve the right in specific cases to exercise certain of those powers itself”¹⁶³. Seria precisamente esta excepção que ficaria consagrada no Tratado, ou seja, a parte da proposta que ironicamente “enfraquecia” os poderes da Comissão face ao Conselho (quando comparada com o equilíbrio pré-AUE).

6.4 O Acto Único Europeu: o rácio entre as *preferências* da Comissão e o resultado final

QUADRO 1 - CIG 1985-6

O RÁCIO ENTRE AS PREFERÊNCIAS DA COMISSÃO E O RESULTADO FINAL

ASSUNTO	PRINCIPAIS PREFERÊNCIAS DA COMISSÃO ¹⁶⁴	RESULTADO FINAL COMPATÍVEL COM OS INTERESSES DA COMISSÃO?
Reforma Institucional/Processo de decisão	○ Fortalecimento dos poderes executivos da Comissão.	NÃO: Poder de implementação da Comissão não saiu fortalecido.
	○ Reforço moderado dos poderes do PE através da introdução de um novo procedimento - a cooperação.	SIM: Pretensões da Comissão foram satisfeitas (embora a proposta tenha sido apresentada pelo Secretariado do Conselho).
	○ Extensão da VMQ a novas matérias, em especial nas relacionadas com a implementação do mercado interno.	PARCIALMENTE: Comissão assegurou o alargamento da VMQ a novas matérias, embora os CEG introduzissem algumas restrições ao fim da unanimidade.
Novas áreas de competência CE	○ Política ambiental: introdução da lógica da subsidiariedade.	SIM: O princípio da subsidiariedade (embora de forma implícita) aparece, assim, pela primeira vez num tratado comunitário
	○ Política de coesão: a defesa de uma melhoria das condições de vida, trabalho e de emprego dos cidadãos dos Estados-membros deveria estar subjacente na aplicação das regras do mercado interno; reforma dos fundos sociais.	PARCIALMENTE: Texto da Comissão serviu de base para as negociações, mas o resultado final não contemplou algumas das propostas consideradas controversas, nomeadamente a reforma dos fundos sociais.
	○ Política externa: codificação da cooperação política europeia; inclusão das novas provisões no mesmo tratado que continha as disposições sobre o mercado interno (defesa de um tratado único).	SIM: Redacção de um tratado único que incluía as disposições sobre a política externa (Acto Único Europeu).
Reforma das áreas de competência CE	○ Mercado interno: definição alargada de mercado interno; VMQ como regra (à excepção da livre circulação de pessoas); poder de implementação para a Comissão; reconhecimento mútuo automático da legislação dos Estados-membros.	SIM: Liderança da Comissão foi capaz de assegurar a adopção da maioria das suas propostas neste domínio.
	○ Política Monetária: inicialmente a proposta da Comissão apresentava explicitamente a UEM como um	PARCIALMENTE: Comissão viu-se obrigada a abandonar proposta ambiciosa sobre a UEM, mas assegurou referência no Tratado ao objectivo de

¹⁶³ Ver, European Commission. 1985. “Management and Implementing Powers of the Commission”, 27 de Setembro de 1985.

¹⁶⁴ Cumpre sublinhar que esta não pretende ser uma lista exaustiva das preferências da Comissão na CIG 1985-6. Com efeito, a Comissão apresentou propostas noutras matérias (caso, por exemplo, da investigação e desenvolvimento), destinando-se este quadro a compilar as propostas cuja aceitação exigiria, porventura, uma maior capacidade de liderança por parte da instituição.

	seguimento natural e “irreversível” do mercado interno, pretendendo ver no Tratado disposições concretas neste sentido.	prosseguir nessa direcção. [Nota: Objectivo da Comissão atingido através das disposições do TUE].
	o Política Social: defesa de uma harmonização das regras em matéria social.	PARCIALMENTE: Comissão viu satisfeitas algumas das suas pretensões (mas enfrentou forte oposição do RU). [Nota: Objectivo da Comissão parcialmente atingido pelas alterações introduzidas pelo TUE e pelo TA].

Fonte: European Commission 1985a; European Commission 1985l; Grant 1994; Delors 2004; Beach 2005.

6.5. O período pós-CIG: o primeiro “Pacote Delors”

De acordo com o estipulado no próprio Acto Único, o novo Tratado entraria em vigor um mês depois de concluído o processo de ratificação em todos os Estados-membros. A expectativa, entre os Estados-membros e a Comissão, era que o processo fosse completado em Dezembro de 1986, para que o AUE entrasse em vigor em Janeiro de 1987. No entanto, estas expectativas não seriam cumpridas porque um cidadão irlandês (preocupado com a compatibilidade entre as disposições relativas à cooperação política inseridas no Tratado e as orientações de política externa da Irlanda) decidiu contestar a constitucionalidade do novo Tratado. A alegada inconstitucionalidade foi confirmada pelo Supremo Tribunal da Irlanda, o que obrigou o governo a convocar um referendo para mudar a constituição. Na prática, como sublinhou Dinan (1999, 120) este referendo acabou por se tornar um voto sobre se o país deveria, ou não, permanecer na Comunidade Europeia. O resultado foi favorável, tendo aberto caminho à ratificação do AUE que assim entraria em vigor a 01 de Julho de 1987.

Ultrapassado o processo de ratificação era necessário fazer do Acto Único um sucesso. A estratégia seguida pela Comissão Europeia tinha tornado o Programa do Mercado Interno e o Acto Único indissociáveis. Como notou Grant (1994, 76), sem o Livro Branco sobre o mercado interno não teria havido AUE, mas sem as novas regras de votação fixadas pelo Tratado muitas das medidas do Livro Branco não poderiam ser implementadas.

O Livro Branco e o AUE foram assim as primeiras duas partes de um “tríptico” de reformas que seria completado com uma proposta para fixar cada uma das grandes categorias de despesas da Comunidade (PAC, administração, I&D, etc) para um período de cinco anos. O objectivo era aumentar a eficiência e previsibilidade financeira da CE já que o orçamento anual limitar-se-ia a preencher os detalhes da despesa previamente

fixada. O “Pacote Delors”, como ficou conhecido¹⁶⁵, foi apresentado ao PE em Fevereiro de 1987. Na verdade Delors chamou-lhe “Réussir l’Acte Unique” (tornar o Acto Único um sucesso), uma forma de sublinhar que a execução das medidas previstas no novo tratado não seria possível sem um reajustamento do orçamento. Em particular, os capítulos sobre investigação e ajuda regional seriam difíceis de implementar sem apoio financeiro. Por essa razão, Delors propôs uma duplicação dos fundos estruturais o que permitiria acalmar os receios dos países mais pobres (Portugal, Espanha, Irlanda, e Grécia) quanto aos custos imediatos do mercado interno para as suas frágeis economias, e ao mesmo tempo, promover o “espírito de Comunidade”: “He hoped that bigger structural funds would win them [os Estados mais pobres] round by softening the single market’s edges. More generally, he thought greater transfers from richer members to poorer ones would promote a family spirit within the EC” (Grant 1994, 78).

Porém, longe do referido “espírito de Comunidade” desejado por Delors, a Comissão e os grandes Estados não conseguiam chegar a acordo quanto ao que deveria ser gasto em coesão. O RU, em especial, opôs-se veementemente a qualquer alteração do orçamento que pudesse pôr em perigo o reajustamento na sua contribuição obtido no início da década de 1980. Esta posição inflexível da primeira-ministra britânica acabou por colocá-la em conflito directo com a Comissão e os Estados-membros mais pobres¹⁶⁶. Ainda assim, Thatcher reconhece nas suas Memórias a importância do papel assumido por Delors: “[d]e notar o aparecimento no Conselho Europeu de Londres de um Presidente da Comissão Europeia bem diferente, um verdadeiro actor principal” (Thatcher citada em Delors 2004, 217).

O Pacote Delors foi debatido em sucessivas reuniões ministeriais e cimeiras sem que o acordo fosse alcançado. A consequência foi um atraso significativo no Programa do Mercado único. Delors voltou então as suas atenções para a Alemanha que assumiria a presidência em Janeiro de 1988: “Delors’s proposals stood no chance of implementation unless Germany agreed to pick up the largest share of the bill. He approach the Germans with both carrots and sticks” (Grant 1994, 78). A estratégia de Delors parece ter compensado. Kohl estava determinado a não deixar que a questão

¹⁶⁵ Este nome - Delors I - só surgiria alguns anos mais tarde, quando houve necessidade de distinguir as propostas apresentadas por Delors em 1987, de um conjunto semelhante de propostas que Delors apresentaria para o período de 1993-99 - o chamado Pacote Delors II.

¹⁶⁶ A tensão entre Delors e Thatcher é referida pelo próprio nas suas Memórias: “[r]ecordei-me entretanto de que os meus contactos com a Sr.^a Thatcher tinham sido marcados por alguns incidentes logo a seguir ao Conselho Europeu do Luxemburgo (...) Nessa altura tive a impressão de que iríamos entrar numa fase de deterioração do nosso relacionamento” (Delors 2004, 218).

financeira dominasse a Presidência alemã¹⁶⁷, e convocou uma cimeira especial¹⁶⁸ para resolver o impasse do Pacote Delors I. Depois de intensas negociações e de várias propostas rejeitadas, o acordo foi finalmente alcançado: os CEG aceitaram duplicar os fundos estruturais até 1992, introduzir um novo método de dotação orçamental e reformar a PAC. À semelhança do que tinha acontecido com a aprovação do AUE, o papel do presidente da Comissão nas negociações terá sido instrumental:

“Delors had been on peak negotiation form, scurrying from one delegation to another and showing himself sensitive to the priorities of each. Everyone – except perhaps Thatcher – felt they got a good bargain. In a week Delors had moved from the depths of depression and the brink of disaster to triumph and acclaim. For the first time the world’s media feted Delors as star. Budgetary arguments had been swept aside for five years” (Grant 1994, 80).

A perseverança da Comissão e do seu presidente (fortalecida pela estreita relação que este mantinha com alguns dos líderes europeus) permitiu tirar o Programa do Mercado Interno do papel e transformá-lo numa realidade [**Proposição III**]. Em Março de 1988, a Comissão apresentou um estudo sobre o impacto económico do Objectivo 1992. O Relatório Cecchini¹⁶⁹, como ficou conhecido, quantificava o crescimento esperado do PIB em função da remoção de barreiras previstas pelo Programa do Mercado Interno e previa um crescimento significativo do emprego no longo prazo. A ampla publicitação dos resultados do relatório contribuiu para uma aceitação ainda mais generalizada do Programa, também por parte do mundo dos negócios. O Mercado Interno tornou-se um sucesso e essa realidade transformou a imagem que o mundo tinha não apenas da Comissão, mas também da própria Comunidade Europeia. Nas palavras de Grant (1994, 81) “[t]he countries of the European Free Trade Association worried about being left out of the market and thought about joining the EC. Americans took note of the man who symbolised both: in February 1989 Delors made the cover of *Newsweek* as ‘The Czar of Brussels: Building the Euro-empire of 1992’” [sublinhado no original].

¹⁶⁷ Como tinha acontecido com a dinamarquesa e com a belga.

¹⁶⁸ A Cimeira decorreu no Luxemburgo entre 11 e 12 de Fevereiro de 1988.

¹⁶⁹ O relatório recebeu o nome do líder da equipa que elaborou o estudo, um economista italiano chamado Paolo Cecchini.

6.6 Conclusão

Mesmo não tendo incluído todas as disposições ambiciosas que Delors desejava¹⁷⁰, o AUE foi em grande medida resultado de uma forte liderança da Comissão e do seu Presidente: primeiro, garantindo que a conferência intergovernamental seria convocada; depois, expandindo ao máximo a sua agenda¹⁷¹ [**Proposição I; Proposição II**]. E isto, note-se, não descurando uma tentativa de conciliação das posições divergentes dos Estados-membros de forma a impedir um endurecimento de posições que inviabilizasse a obtenção de qualquer acordo [**Proposição III**]. Para a instituição que representa o “interesse geral” a opção por uma estratégia essencialmente do tipo integrativo (em lugar de uma estratégia competitiva) parece, pois, ter sido o caminho acertado para conseguir identificar uma zona de acordo real e assim obter o máximo (em vez do mínimo) denominador comum. Para o sucesso da Comissão contribuiu também a adopção de uma tática negocial normalmente vantajosa – conhecida como *issue linkage* - traduzida na associação entre o Livro Branco e as negociações da CIG, o que permitiu aumentar o número de assuntos em “cima da mesa”¹⁷². Como consequência abriram-se novas zonas de acordo (e melhoraram os “termos de troca”, isto é, a possibilidade de oferecer concessão numas áreas para obter um acordo mais próximo das suas preferências noutras). Finalmente, para o sucesso da Comissão contribuiu também o facto de a instituição ter sabido movimentar-se eficientemente em todas as frentes negociais, desempenhando inclusive um papel chave nos “bastidores” do processo de redacção do Tratado: “(...) participants point out that most of the ‘raw material’ of the IGC came from Commission, with Secretary-General Noël especially active in ensuring that the negotiations were efficient through the provision of instrumental leadership” (Beach 2005, 58).

Uma análise da influência da Comissão na CIG 1985 contraria portanto a tese articulada por Moravcsik de acordo com a qual os únicos actores relevantes no processo de reforma dos tratados são os Estados. Ao contrário, como notou Budden (2002, 81): “[e]mpirical evidence about the 1985 IGC suggests that the Commission did indeed play an influential role (...)”. Ainda para Moravcsik (1998, 370), o papel da Comissão só

¹⁷⁰ De acordo com Grant (1994, 74): “[d]espite the mention of EMU, the new treaty fell far short of Delors’s federalist hopes”. Ainda assim, Delors (2004, 209) referiu-se ao AUE como “o meu tratado preferido”.

¹⁷¹ Christiansen e Reh (2009, 169) classificam o Livro Branco sobre o mercado interno como “(...) probably one of the most effective and detailed pieces of agenda-setting and problem definition. The paper hit the nerve at the moment, was backed by a transnational business coalition and proposed a detailed programme, a timetable and a method (...)”.

¹⁷² Como notam Christiansen e Reh (2009, 169): “[a]t the same time the White Paper set an ‘agenda within an agenda’, tying the economic success of the Single Market programme to institutional reform”.

ganha alguma relevância em assuntos técnicos relativamente pouco importantes. Ora, pelo menos no que ao AUE diz respeito tal argumento não parece confirmar-se. Desde logo porque a Comissão foi decisiva na própria decisão de convocação da CIG, mas também porque, como foi já referido, muitas das propostas adoptadas, nomeadamente no domínio do mercado interno, acarretavam “custos” políticos e económicos assinaláveis para os Estados-membros. Como notou Grant (1994, 75-6):

“[o]nly when the Single Act came into force did Europe’s politicians start to appreciate how much it shifted power from national governments to Community institutions – and to the Commission more than to the parliament. The Commission gained fresh ‘competences’ (...) from the new treaty chapters”. More importantly, the spread of majority voting allowed many more of the commission’s proposals to become law”.

De sublinhar também que a CIG sobre o AUE acabaria por conduzir logicamente à CIG sobre a UEM, não apenas como seguimento natural da conclusão do mercado único, mas também porque o Tratado incluiu, por pressão de Delors, um compromisso explícito neste sentido¹⁷³.

¹⁷³ No AUE os Estados-membros comprometiam-se a “enhance the Community’s monetary capacity with a view to economic and monetary union”. Refira-se que esta declaração, sendo apenas uma declaração de intenções, é considerada por Moravcsik como uma evidência do triunfo das preferências dos Estados-membros sobre as da Comissão. No entanto, como nota Dinan (2000, 256) “[i]f Moravcsik is right, than it was a pyrrhic victory for the anti-EMU Member States, for within twelve months of the SEA’s implementation, the European Council not only agreed to hold an IGC on EMU, but also charged Delors with chairing a decisive preparatory committee”.

7. A União Económica e Monetária e o “Templo” da União Europeia

Ainda não tinham decorrido dois anos desde a entrada em vigor do AUE, quando o Conselho Europeu decidiu (em Junho de 1989) convocar nova CIG, desta feita para negociar as modificações dos tratados necessárias à conclusão da União Económica e Monetária (UEM). A esta, somar-se-ia uma segunda CIG sobre a “união política”, ditada pela premência de adaptar o projecto europeu às mudanças radicais na conjuntura internacional. As duas conferências tiveram início em Dezembro de 1990 e terminaram um ano depois, em Dezembro de 1991, na Cimeira de Maastricht. O Tratado da União Europeia (ou Tratado de Maastricht) foi assinado a 07 de Fevereiro de 1992, entrando em vigor, na sequência de um conturbado processo de ratificação, a 01 de Novembro de 1993.

7.1 Contextualização

O final da década de 1980 ficou marcado por um surpreendentemente rápido processo de transformação na Europa Central e de Leste que culminou com a queda do Muro de Berlim em Novembro de 1989. Esta “aceleração da história”, como Delors lhe chamou¹⁷⁴, coincidiu com um fortalecimento da economia europeia (estimulada pelo Objectivo 92 e pela conjuntura internacional favorável), e em especial da economia alemã, cuja moeda se tornou a referência do Sistema Monetário Europeu. Seria precisamente esta “hegemonia” económica da Alemanha que levaria a França¹⁷⁵ e a Itália a pressionarem no sentido de uma moeda única que corrigisse as assimetrias provocadas pelo SME (Beach 2005, 63). Estava assim criada a oportunidade para avançar para o objectivo principal de Delors – a UEM. Por influência do presidente da Comissão Europeia, mas também por pressão do presidente francês Mitterrand (que contou com o apoio do chanceler alemão Kohl), o Conselho Europeu reunido em Hanôver entre 26 e 27 de Junho de 1988 decidiu mandar um grupo de peritos (composto pelos presidentes dos bancos centrais nacionais e por vários peritos monetários independentes, e presidido por Delors), para estudar e propor mudanças

¹⁷⁴ V. Jacques Delors, discurso proferido no Colégio da Europa, Bruges, 20 de Setembro de 1989.

¹⁷⁵ Os “protestos” da França são referidos por Delors nas suas Memórias: “(...) a questão monetária passou a constar do debate público, depois das intervenções de diversos responsáveis no ano de 1988. Foi o caso de Edouard Balladur, que a 08 de Janeiro “acusou” o Sistema Monetário Europeu de não tratar da mesma maneira todos os participantes, visto que a sobrecarga dos ajustamentos se reflectia sempre sobre as moedas mais fracas e nunca sobre as mais fortes. E citava a propósito os dois Conselhos em que o franco tinha sido obrigado a baixar a sua taxa de referência” (Delors 2004, 300).

concretas que pudessem resultar numa União Económica e Monetária (Dinan 1999, 128). O Comité Delors (como ficou conhecido) apresentou depois um relatório¹⁷⁶ que foi aprovado pelo Conselho Europeu de Madrid de Julho de 1989 como base de trabalho. Na mesma cimeira foi ainda decidida a convocação de uma conferência intergovernamental para determinar as mudanças nos tratados necessárias à implementação da UEM.

Do ponto de vista político, a reunificação alemã era recebida com satisfação, mas também com alguma apreensão, sobretudo pelos países vizinhos do Centro e Leste europeu receosos das políticas que uma Alemanha reunificada poderia seguir. Esta preocupação era partilhada pelos próprios políticos alemães que procuraram afastar estes receios com um maior comprometimento da Alemanha no processo de integração europeia. Seriam pois estas inquietações, somadas a um crescente desejo de democratização da Comunidade, que estariam na origem da convocação de uma segunda CIG sobre a união política. As duas conferências intergovernamentais foram convocadas em Roma a 14 de Dezembro de 1990, muito embora as negociações tivessem sido abertas no primeiro semestre de 1991, já sob a égide da Presidência Luxemburguesa.

7.2 Preferências e papel da Comissão na definição da agenda

7.2.1 A CIG sobre a UEM: o incrementalismo¹⁷⁷ de Delors

A UEM era reconhecidamente uma das prioridades de Delors, pelo que a actuação da sua Comissão foi pautada pela necessidade de criar as condições indispensáveis à concretização desta meta. Antes mesmo da fase formal das negociações, o presidente da Comissão tomou a decisão de organizar um grupo de peritos (liderados por Tommaso Padoa-Schioppa¹⁷⁸) para analisar as implicações da liberalização da circulação de capitais dentro da CE no contexto do mercado único. O relatório deste grupo enfatizava a necessidade de avançar para uma forma de união monetária, já que a livre circulação de capital, políticas monetárias nacionais

¹⁷⁶ Ver Committee for the Study of Economic and Monetary Union. 1989. "Report on economic and monetary union in the European Community", 17.04.1989.

¹⁷⁷ Como é sublinhado pelo próprio Delors (2004, 302) "[q]uando eu pensava na melhor estratégia tendente a atingir a União Económica e Monetária, comportava-me de forma pragmática, tentando progredir passo a passo. Esta é a razão por que o Acto Único menciona expressamente a capacidade monetária da Comunidade, o primeiro marco no caminho da Europa".

¹⁷⁸ Tommaso Padoa-Schioppa era um funcionário sénior do Banco de Itália.

autónomas, e a estabilidade cambial exigida pelo SME formavam um triângulo inconsistente¹⁷⁹. À medida que a ideia de criar uma UEM parecia ganhar mais adeptos, Delors procurou criar as condições necessárias a uma negociação com uma agenda alargada, isto é, cujo conjunto de assuntos não fosse exclusivamente condicionado pelos Estados-membros. Embora existam divergências quanto ao papel realmente desempenhado por Delors na criação e composição do mais tarde chamado Comité Delors¹⁸⁰, a maior parte dos relatos sobre este período defendem que o presidente da Comissão soube capitalizar eficazmente a sua relação privilegiada com o chanceler alemão Kohl (cujo país presidiu à Comunidade no primeiro semestre de 1988), convencendo-o por um lado de que seria o momento indicado para avançar para a UEM¹⁸¹ e, por outro, de que deveria ser criado um grupo de trabalho encarregado de definir as linhas gerais para o debate sobre a UEM: “Delors allegedly pointed out to the heads of state and government that prior to every significant step forward in integration a group of experts had been entrusted with preparing the agenda (...) Delors argued that if EMU was to be achieved it should be prepared in the same manner” (Beach 2005, 90). O presidente da Comissão soube depois garantir para si um papel central nesse comité formado pelos 12 governadores dos bancos centrais (assistidos por três especialistas externos)¹⁸² tendo, a pedido do próprio chanceler alemão, presidido aos trabalhos do comité: “Kohl invited me round on a Sunday, before the European Council of Hannover. I persuaded him to go for a committee [of governors], and - what audacity! - to give me its chair, which was not necessarily what the governors would want” (Delors, citado em Grant 1994, 119) [**Proposição I**]. Igualmente por sugestão de Kohl, Delors terá tido ainda um papel importante na definição do mandato do Comité. Efectivamente, de acordo com Grant (1994, 120), Kohl terá pedido a Delors que redigisse algumas conclusões formais sobre a UEM para serem apresentadas no último dia do Conselho Europeu de Hanôver. O presidente da Comissão aproveitou a oportunidade para atribuir um mandato claro ao comité, encarregando-o de estudar e

¹⁷⁹ No relatório podia ler-se: “the complete liberalisation of capital movements is inconsistent with the present combination of exchange-rate stability and the considerable national autonomy in the conduct of monetary policy”, pelo que se recomendava em especial que: “monetary policy coordination and the mechanisms of the EMS will have to be significantly strengthened if freedom of capital movements and exchange rate discipline are to survive and coexist (Padoa-Schioppa Report, citado em Grant 1994, 116).

¹⁸⁰ Por exemplo Moravcsik (1998, 433-4) defendeu que a decisão de criar este comité se deveu ao então ministro das finanças francês (e mais tarde primeiro-ministro) Édouard Balladur (que em Janeiro de 1988 defendeu a criação de uma UEM numa carta enviada aos seus pares) e às iniciativas da Alemanha (Beach 2005, 90).

¹⁸¹ Ideia confirmada pelo relato de Grant (1994, 119): “Helmut Kohl, whose government held the EC presidency in the first half of 1988, was sceptical about monetary union. Genscher asked him to put the subject in the agenda of the summit that would be held in Hanover in June. However Kohl mistrusted Genscher and it was Delors, during a series of private meetings, who played the key role in converting the chancellor to EMU”.

¹⁸² Jan Thygesen, professor de economia dinamarquês; Alexandre Lamfalussy, director-geral do Banco de Investimentos Internacionais e professor de economia em Lovain-La-Neuve na Bélgica; e, Miguel Boyer, ex-ministro das Finanças de Espanha e então presidente do Banco Exterior.

propor passos concretos que conduzissem à UEM. Ao centrar a agenda nas etapas para a criação da UEM, Delors excluiu portanto a possibilidade de ser questionada a “desejabilidade” desta união [**Proposição I; Proposição III**]. Isto permitiu que o trabalho do comité¹⁸³ decorresse sem sobressaltos e possibilitou que mesmo os mais cépticos (como Karl Otto Pöhl e Robin Leigh-Pemberton, respectivamente governadores do Bundesbank e do Banco de Inglaterra) participassem activamente nas negociações.

Nas reuniões do Comité, Delors trabalhou afincadamente para fazer singrar as preferências da Comissão, mas fê-lo sobretudo de uma forma indirecta, como refere Grant (1994, 123):

“Delors influenced the report by asking allies such as Ciampi, de Larosière or Thygesen to speak on his behalf, and by working with the two *rapporteurs*. Before each session of the committee, Delors spent a day with Padoa-Schioppa, Baer, and Joly Dixon, his adviser on EMU. Together they debated tactics and pored over proposals and drafts”.

A tática usada por Delors explicará o facto de não existir um consenso quanto à sua real influência no resultado final. De acordo com o próprio Delors (2004, 306), o governador do Banco da Alemanha (uma das personalidades que mais desagrado mostrou em relação à participação de Delors no comité) terá comentado da seguinte forma o seu papel na elaboração do relatório: “Delors foi mais flexível do que eu pensava e os meus receios não se concretizaram. A essência do relatório veio dos governadores, não de Delors. A sua contribuição foi modesta, no entanto, fomos nós que contribuímos para a sua reputação”. Ainda assim, importará talvez sublinhar a resposta de Delors a este comentário:

“I’m delighted Pohl say that because if he’d said: ‘It’s a scandal, Delors wanted to impose his own Project,’ we wouldn’t have got the report (...) *One of the great ways to make progress when your own authority is not unquestioned is to get others to promote your ideas*” (Delors, citado em Grant 1994, 123) [minha ênfase].

¹⁸³ O Comité Delors reuniu-se oito vezes na cidade de Basileia, Suíça, entre Setembro de 1988 e Abril de 1989.

A 17 de Abril de 1989, cumprindo os prazos indicados pelo Conselho Europeu de Hanôver, o Comité Delors apresentou o seu relatório final. O texto intitulado “Relatório sobre uma união económica e monetária na Comunidade Europeia” era um documento com cerca de 40 páginas dividido em três capítulos: um primeiro capítulo que fazia um ponto da situação sobre a integração monetária e económica da Comunidade; um segundo capítulo dedicado à fase final da UEM; e, finalmente, um terceiro capítulo que detalhava as fases para a implementação da união económica e monetária. Este Relatório, como é reconhecido pelo próprio Delors (2004, 303), recuperava algumas das propostas do Relatório Werner (1970)¹⁸⁴, nomeadamente a ideia da existência de fases intermédias que levariam à UEM. A primeira fase, que começaria em 01 de Julho de 1990, envolveria um aumento da coordenação das políticas macroeconómicas dos Estados-membros, o estabelecimento da livre circulação de capitais e a adesão ao SME de todas as moedas da Comunidade. A segunda fase, que estaria dependente da entrada em vigor do novo Tratado, consistiria na criação dos órgãos e estrutura base da união económica e monetária. Por fim, a terceira e última, que de acordo com o relatório (1989, 35), “would commence with the move to irrevocably locked exchange rates and the attribution to Community institutions of the full monetary and economic competences (...). In the course of the final stage the national currencies would eventually be replaced by a single currency”. De referir que, apesar desta abordagem “step-by-step”, o entendimento do Comité Delors era o de que a criação da UEM deveria ser entendida como um processo único, significando que os Estados que estivessem dispostos a embarcar na primeira fase, deveriam fazê-lo com o objectivo de completar todas as fases. Como se pode ler no Report on economic and monetary union (1989, 27):

“[t]he Committee agreed that the *creation of an economic and monetary union must be viewed as a single process*. Although this process is set out in stages which guide the progressive movement to the final objective, the decision to enter upon the first stage should be a decision to embark on the entire process. A clear commitment to the final stage (...) would lend credibility to the intention that the measures which constitute stage one should represent not just a useful

¹⁸⁴ O Relatório Werner sobre a união económica e monetária foi elaborado em 1970 por Pierre Werner (primeiro-ministro do Luxemburgo) a pedido do Conselho de Ministros, na sequência de pressões exercidas pelo então vice-presidente da Comissão Raymond Barre e pela própria instituição. O relatório foi depois submetido ao Conselho de Ministros que o discutiu e adoptou uma resolução que, no entanto, nunca seria aplicada (Delors 2004, 303).

end in themselves but a firm first step on the road towards economic and monetary union” [ênfase no original].

O Relatório sobre a UEM foi apresentado ao Conselho Europeu de Madrid (26 e 27 de Junho de 1989) que o aprovou: “[t]he conclusions of the Madrid summit noted that the Delors Report, which defined a process designed to lead by stages to EMU, fulfilled the mandate given in Hanover” (Grant 1994, 126). De facto, o plano parecia contar com o apoio dos líderes europeus, com excepção da primeira-ministra britânica que considerava a União Económica e Monetária como “an unacceptable abrogation of national sovereignty and an effort to aggrandize power in Brussels” (Dinan 1999, 129). Em alternativa, um plano britânico apresentado em Junho de 1990 propunha a introdução de uma nova moeda que coexistisse com as moedas existentes, e que, portanto, não levasse automaticamente a uma moeda única (Beach 2005, 64). Apesar do apoio da Espanha, a ideia acabaria por ser abandonada, pelo que, à semelhança do que tinha acontecido com a conferência intergovernamental de 1985, a agenda da CIG sobre a UEM foi claramente influenciada pelas propostas da Comissão Europeia: “Preparations for an IGC on EMU were underway in the so-called Delors Committee from June 1988, *an interesting indicator of the way in which the Commission uses expert groups to promote ideas and set unofficial agendas which official procedures subsequently come to adopt*” (Gray and Spence 2006, 435) [minha ênfase] **[Proposição I; Proposição II]**. Já no que se refere à data de convocação da CIG e à condução das negociações as preferências da Comissão encontraram maior resistência. Delors e Mitterrand (cujo país ocupou a presidência do Conselho no segundo semestre de 1989) defendiam o início da CIG no prazo de 6 meses a contar da Cimeira de Estrasburgo, mas as suas pretensões foram travadas por Kohl que se opunha à convocação da CIG antes das eleições alemãs agendadas para Novembro de 1990 (Moravcsik 1998, 437). Por sua vez, Delors procurou também garantir que as negociações sobre a UEM fossem conduzidas pelos MNE, já que temia que se fossem deixadas nas mãos dos ministros do ECOFIN estes se concentrariam excessivamente nos aspectos técnicos (económicos) depurando os argumentos políticos das propostas. Apesar dos esforços de Delors, a responsabilidade final das negociações sobre a UEM acabaria mesmo por ser atribuída aos ministros do ECOFIN.

Estas “contrariedades” não impediram a Comissão de continuar a sua tentativa de moldar a agenda pré-CIG. Em Agosto de 1990 (já durante a Presidência italiana que

estava encarregada de preparar o mandato da conferência intergovernamental), a Comissão apresentou uma comunicação sobre a UEM que enfatizava várias das propostas do Relatório Delors, nomeadamente uma Fase II curta e com instituições fortes, e a criação de um pilar económico sólido para a UEM. As ideias presentes nesta comunicação foram depois retomadas num projecto de tratado sobre a UEM (apresentado em Dezembro de 1990) que, juntamente com o Relatório do Comité Delors, e as propostas da França e da Alemanha, constituiriam a base para as negociações da CIG sobre a união económica e monetária (Beach 2005, 64) **[Proposição I; Proposição II]**.

7.2.2 A CIG sobre a união política

Ao contrário da CIG sobre a UEM, a CIG sobre a “união política” teve um período de preparação menor: “the preparations were unstructured and disorderly, and one participant characterized the debates and subsequent drafting of a working paper on the agenda as being ‘all over the place’” (Beach 2005, 65). A ligação entre a unificação alemã e a necessidade de uma maior integração política começou a ser forjada nos últimos meses de 1989 (Dinan 1999, 130). Segundo Grant (1994, 129) Delors percebeu rapidamente que a Alemanha seguiria o caminho da reunificação, e tentou capitalizar estes acontecimentos a favor da integração:

“[s]ooner than non-German politicians, Delors realised that Germans might unite, and that if they did, European integration could profit. (...) Delors understood that Germany held the key to the EC’s future. Only the Germans could thwart his plans for EMU, for no currency union could be credible without them. Furthermore, Germany provided the link between monetary union and institutional reform”.

Numa série de discursos proferidos entre Outubro de 1989 e Janeiro de 1990, Delors introduz o debate sobre uma constituição europeia. Em Bona, a 05 de Outubro de 1989, Delors realçou os contributos da Alemanha para a construção europeia (a estabilidade monetária, e economia social de mercado e os princípios do federalismo e da subsidiariedade), e sublinhou a importância de mudanças institucionais que garantissem o equilíbrio político e democrático dentro da Comunidade (Grant 1994, 129). A 17 de

Outubro do mesmo ano, num discurso perante o Colégio da Europa, em Bruges¹⁸⁵, Delors defendeu a necessidade de um “salto em frente” que permitisse à Comunidade responder aos desafios de um novo sistema internacional. Para tal, segundo o presidente da Comissão seria necessário um alargamento das competências da Comunidade, uma melhoria do sistema de decisão, e uma descentralização da autoridade da Comunidade¹⁸⁶. Este era, segundo Delors (2004, 316), um discurso centrado na “importância de conciliação entre o ‘ideal’ e o ‘necessário’”. A queda do Muro de Berlim veio dar um ímpeto acrescido às propostas de Delors que acabariam por ser discutidas numa sessão extraordinária do Conselho Europeu realizada em Paris a 18 de Novembro de 1989:

“[w]hat Dutch prime minister Ruud Lubbers called the ‘gastronomic summit’ – a short meeting over dinner – afforded participants an opportunity to express informally their initial reactions to the previous week’s dramatic developments in Berlin. Delors was delighted, Kohl euphoric, Mitterrand cautious, and Thatcher troubled” (Dinan 1999, 131).

De facto, o ritmo acelerado dos acontecimentos na Alemanha de Leste fez “estremecer” a aliança franco-alemã. Mitterrand defendia que o processo de unificação deveria ser gradual, ideia que não era partilhada por Kohl. Apesar deste desacordo entre dois dos seus aliados habituais, Delors continuava os seus esforços para um aprofundamento do processo de integração política da Comunidade. Em Janeiro de 1990, num discurso perante o PE¹⁸⁷, Delors defendeu o reforço dos poderes da Comissão e da assembleia europeia, a necessidade de tornar mais eficiente a CPE, e a implementação do princípio da subsidiariedade. Para atingir aqueles objectivos Delors propunha uma CIG com duas partes - uma para a UEM e outra para as questões institucionais – sob uma mesma presidência. O mote estava dado, e Delors parecia ter feito um aproveitamento notável das circunstâncias favoráveis **[Proposição I]**:

¹⁸⁵ O discurso de Delors representou um contraponto ao discurso antifederalista que Thatcher tinha proferido ali um ano antes (09 de Setembro de 1988). V. Jacques Delors, discurso proferido no Colégio da Europa, Bruges, 17 de Outubro de 1989.

¹⁸⁶ “É aí que vejo a inspiração para conciliar o que a muitos se afigura inconciliável: a emergência de uma Europa unida e a fidelidade à nossa nação, à nossa pátria, à necessidade de um poder europeu com a dimensão de progresso dos nossos tempos e o imperativo vital de conservar as nossas nações e as nossas regiões como lugares onde assentam as nossas raízes. A organização descentralizada das responsabilidades, por forma a não confiarmos a uma única grande unidade o que pode ser realizado por uma unidade mais pequena, é precisamente aquilo a que chamamos ‘princípio da subsidiariedade’” (Delors, citado em Delors 2004, 316).

¹⁸⁷ Ver Boletim CE S/1-90, Programa da Comissão para 1990.

“[i]n the New Year of 1990 the movement to political union gathered momentum (...) Delors, like Icarus before him, appeared to believe he had wings. His self-confidence soared to new – and dangerous – heights. He believed the Community capable of a leap towards closer union and no longer thought constitutional reform could wait” (Grant 1994, 134).

A ideia de convocar uma segunda CIG foi formalizada pelo PE numa resolução de Março de 1990 que pedia a criação de uma união europeia de tipo federal. A sugestão do Parlamento foi depois retomada numa proposta apresentada pela Bélgica a 20 de Março de 1990. Seriam, no entanto, os resultados das eleições na Alemanha (ao deixarem claro que a unificação estava iminente) que abririam caminho a uma iniciativa conjunta franco-alemã que não só marcou a “reconciliação” do duo Kohl-Mitterrand, como deu o impulso final para a convocação da CIG sobre a “união política”. Numa carta dirigida ao presidente do Conselho Europeu (19 de Abril de 1990), o chanceler alemão e o presidente francês estabeleciam uma ligação entre a necessidade de acelerar a construção política da comunidade e os desenvolvimentos recentes na Europa Central e de Leste, bem como com os desenvolvimentos já em curso para atingir a UEM. Apesar da manifesta importância deste documento para a história da “união política”, importará, no entanto, não esquecer que as acções de outros actores (nomeadamente do presidente da Comissão) e o próprio contexto internacional acabariam por convergir para este desfecho: “(...) the Kohl-Mitterrand letter needs to be understood in the context of a growing momentum for a revision of the treaties: It gave added impetus to, but did not initiate, the thrust in late 1989 and early 1990 for EPU” (Dinan 1999, 134)¹⁸⁸.

Compreensivelmente, a iniciativa franco-alemã marcou a agenda do Conselho Europeu reunido em Dublin (Abril de 1990) que, para além dos preparativos para a CIG sobre a UEM, se concentrou também na possibilidade de convocar uma segunda CIG

¹⁸⁸ No mesmo sentido, Grant (1994, 126-9) atribuiu esta viragem pró-união política a cinco “ingredientes”: Primeiro, o facto de a UEM em marcha requerer novas instituições e emendas aos tratados existentes, o que foi aproveitado pelos federalistas (como Delors) para introduzir outras reformas políticas. Um segundo ingrediente seria a crescente preocupação com o “défice democrático”, que terá levado alguns Estados a defenderem um aumento dos poderes da única instituição directamente eleita - o PE. Terceiro, os acontecimentos na Europa de Leste convenceram os Doze de que teriam que reforçar a sua coordenação da política externa, já que faltava à CPE capacidade para reagir rapidamente, ou para planear iniciativas antecipadamente. Um quarto argumento para a união política foi dado pela pressão crescente para a admissão de novos membros na Comunidade. Delors, por exemplo, mostrava-se muito céptico quanto a esta possibilidade de alargar a Comunidade antes de a aprofundar, isto é, desenvolver instituições de inspiração mais federal. O seu receio era que os novos membros impedissem o avanço da integração, pelo que, quando o alargamento se tornou uma realidade iminente, Delors concentrou-se ainda mais na necessidade de reforçar as instituições comunitárias antes da entrada dos novos Estados-membros. O colapso da Alemanha de Leste deu à união política o quinto e decisivo empurrão. É mesmo provável que, sem o movimento de reunificação alemã, a questão da “união política” nesta fase tivesse sido mais modesta ou tivesse sido adiada.

sobre a “união política”. Na carta conjunta, Kohl e Mitterrand não tinham definido a união política, mas tinham identificado quatro dos seus elementos essenciais: maior legitimidade democrática; instituições mais eficientes; unidade e coerência da acção económica, monetária e política; e, uma política externa e de segurança comum (Dinan 1999, 134) Apenas Thatcher se opôs fortemente à convocação desta segunda CIG, mas a sua resistência acabou por ser ultrapassada na última Cimeira da Presidência Irlandesa que decorreu em Dublin (Dublin II) em Junho de 1990:

“[i]n the event, the summit was surprisingly uncontentious. Thatcher went along with the decision to convene an IGC to ‘transform the Community from an entity mainly based on economic integration and political cooperation into a union of a political nature, including a common foreign and security policy’” (Dinan 1999, 134).

O Conselho Europeu decidiu assim que as duas CIG (sobre a UEM e sobre a “união política”) teriam início na cimeira de Roma de Dezembro de 1990. Depois de tomada a decisão de convocar a CIG sobre a “união política”, a Comissão defendeu a criação de um grupo de peritos que, à semelhança do que tinha acontecido com a UEM, preparasse a agenda. Mas a proposta foi rejeitada pelos Estados-membros que preferiram delegar este trabalho no COREPER onde os interesses nacionais seriam acautelados (Beach 2005, 97).

7.3 As Conferências Intergovernamentais

Como previsto, as duas conferências intergovernamentais foram convocadas em Roma a 14 de Dezembro de 1990, muito embora as verdadeiras negociações tivessem sido iniciadas já pela Presidência Luxemburguesa no primeiro semestre de 1991. Mas, se no verão de 1990 (quando a decisão de convocar as conferências foi tomada) o clima era de “euroeuforia”, menos de seis meses mais tarde os ânimos eram bem menos favoráveis à integração:

“[g]uarded optimism about German unification conflicted with latent fear of the country’s resurgence and more realistic anxiety about the unexpectedly high cost of assimilating East Germany into the Federal Republic. At the same time, U.S.-

EC relations were on a collision course in the Uruguay Round of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). Accordingly, the European Council inaugurated the IGCs in December 1990 with trepidation rather than elation” (Dinan 1999, 135).

Apesar do contexto claramente mais desfavorável, alguns Estados-membros esperavam que as duas CIG estivessem concluídas na cimeira do Luxemburgo de Junho de 1991. No entanto, as conferências acabariam por se prolongar por todo o mandato da Presidência Holandesa, terminando com uma maratona negocial na reunião formal de encerramento desta Presidência. A cimeira de Maastricht (9 e 10 de Dezembro de 1991) representou o “clímax” de um ano de intensas negociações que envolveram diversos actores e culminaram na assinatura do Tratado da União Europeia. Se em algumas áreas o acordo não passou do mínimo denominador comum (reflectido na estranha estrutura de pilares criada pelo Tratado), não parecem existir dúvidas de que o texto constitui um marco na história da integração europeia.

A existência de duas conferências intergovernamentais paralelas obrigava a uma grande capacidade de coordenação, tarefa que foi confiada aos MNE reunidos no Conselho dos Assuntos Gerais. A consistência das decisões tomadas nos dois *fora* era ainda assegurada pelos contactos regulares entre os presidentes da Comissão e do Conselho de Ministros, bem como através das cimeiras (Dinan 1999, 136).

À semelhança do que tinha acontecido em 1985, as negociações das CIG 1990-91 decorreram em diversos níveis: Chefes de Estado e de Governo, durante os Conselhos Europeus; ministerial, durante as reuniões mensais dos ministros das finanças para discutir a UEM, e dos MNE para discutir a “união política”; e funcionários, durante as reuniões bimensais de representantes dos ministérios das finanças e dos funcionários dos bancos centrais para discutir a UEM, e as reuniões semanais dos representantes dos MNE – na sua maioria membros da Representação Permanente (REPER) – para discutir a “união política” (Dinan 1999, 136). Muito embora não tivesse autoridade para impedir um acordo final, a Comissão participou activamente em todos os níveis.

No que à UEM diz respeito, a principal divergência era visivelmente entre os defensores da abordagem “monetarista” e os que preferiam uma abordagem “economista” da integração monetária. Os últimos (onde se incluíam a Alemanha, a

Holanda e a Dinamarca) defendiam que a moeda única só seria estável se fosse criada depois de atingida a convergência económica entre os países; os primeiros (como Bélgica, França ou Itália) consideravam que seria precisamente a moeda única a impulsionadora da convergência económica, na medida em que os governos seriam obrigados a criar as condições necessárias para a sobrevivência e funcionamento da UEM (Beach 2005, 66).

Conquanto as linhas directoras da UEM tivessem já sido definidas no Relatório Delors (aprovado pelo Conselho Europeu de Madrid de Junho de 1989), existia ainda um conjunto de assuntos que necessitava de negociação, nomeadamente a oportunidade de adoptar um calendário fixo para a transição para a terceira fase da UEM; o tipo de instituições que deveriam ser criadas para a segunda fase; o papel a atribuir à Comissão; o grau de coordenação das políticas económicas dos Estados; a forma dos critérios de convergência; e, ainda, a possibilidade de serem concedidos *opt-outs* (Beach 2005, 66).

Alguns destes pontos foram resolvidos ainda durante a Presidência Luxemburguesa, a qual apresentou um projecto de tratado que, a par das disposições sobre a “união política”, contemplava também a UEM. Neste domínio, as negociações avançaram lentamente uma vez que os representantes dos Estados tiveram dificuldade em afastar-se da rigidez das suas posições iniciais. Não obstante, as propostas luxemburguesas serviram para impulsionar o debate, tendo os Estados-membros acordado informalmente (ainda durante esta Presidência) que aqueles que desejassem avançar para a terceira fase da UEM não poderiam ser impedidos, e, na mesma medida, nenhum Estado-membro poderia ser obrigado a adoptar a moeda única: “[t]hat informal understanding proved decisive for the IGC’s success. As Luxembourg’s finance minister remarked, ‘The prospect of a two-speed monetary union was raised, and no one was shocked’” (Dinan 1999, 144).

Seguir-se-ia a Presidência Holandesa do Conselho que apresentou o seu projecto de tratado em Agosto de 1991 (mas que só viria a ser discutido em Setembro de 1991). Na parte respeitante à UEM, destacava-se a proposta de um sistema de duas velocidades consagrado explicitamente no tratado. De acordo com a proposta holandesa, quaisquer seis Estados-membros que cumprissem os critérios de convergência económicos até 1996, poderiam estabelecer um banco central e uma moeda única; os restantes Estados seriam excluídos. Apesar de a possibilidade de uma UEM a duas velocidades estar já implícita no acordo informal alcançado durante a Presidência Luxemburguesa, a inclusão explícita no Tratado de um sistema de duas velocidades mereceu uma forte

oposição (foi apenas apoiada pela Alemanha) na medida em que parecia criar “a permanent underclass of EU member states” (Dinan 1999, 145). Em vez disso, ficou acordado que a decisão de avançar para a Fase III e de estabelecer uma moeda única deveria ser colectiva, muito embora pudessem existir Estados a ficar de fora, quer por não estarem economicamente aptos, ou por falta de vontade política em integrá-la.

Em Outubro de 1991, a Presidência Holandesa apresentou um segundo projecto de tratado sobre a UEM. No entanto, questões como a definição de um calendário fixo, o número mínimo de participantes para avançar para a terceira fase, ou que instituições deveriam tomar a decisão, continuavam a suscitar divisões. Uma proposta conjunta da França e da Itália acabaria por resolver o impasse tornando, para agrado de Delors, o avanço para a moeda única praticamente irreversível: a Fase III começaria em 1997, ou, se a maioria dos Estados-membros não cumprisse os critérios nesta data, em 1999 com os Estados que estivessem prontos a avançar: “Kohl agreed, to Delors’s delight – and, when it heard, to the Bundesbank’s horror (...)” (Grant 1994, 2000). A proposta foi depois formalmente aceite na última reunião dos ministros das finanças (2 e 3 de Dezembro 1991) pelo que, no que respeita à UEM, a cimeira de Maastricht foi na verdade “a non-event (...) with agreement being announced on the first day of the summit. This rather orderly negotiation process contrasted starkly with the chaotic negotiations in the parallel PU IGC” (Beach 2005, 67).

O percurso para a “união política” foi significativamente diferente. As negociações tiveram como base de trabalho as conclusões do Conselho Europeu de Roma e um documento elaborado pelos Representantes Permanentes, mas, ao contrário do que acontecia com a UEM, a CIG sobre a “união política” tinha uma agenda pouco definida. As discussões centraram-se inicialmente na justiça e os assuntos internos (JAI), e na oportunidade de avançar para uma política externa e de segurança comum (PESC). Na área da JAI as opções variavam entre criar uma cooperação do tipo Schengen (isto é, fora dos tratados) ou, no espectro oposto, proceder a uma comunitarização total destas políticas, o que significaria que elas passariam a ser da competência da Comunidade. Face às divergências, a Presidência Luxemburguesa optou pela abordagem pragmática, redigindo um conjunto de provisões nesta matéria, mas sem decidir se ela ficaria nas mãos dos Estados ou da Comunidade (Beach 2005, 67-8). Já o debate sobre a PESC foi fortemente impulsionado pelo início da Guerra do Golfo (Janeiro de 1991) que, juntamente com as tentativas falhadas da Comunidade para pôr

fim ao espoletar do conflito na ex-Jugoslávia (Verão de 1991), veio expor de maneira pungente a impotência europeia para lidar com crises no plano internacional. Em Fevereiro de 1991, Alemanha e França avançavam com uma proposta para integrar na PESC todos os aspectos da segurança, incluindo a defesa, bem como proceder à inclusão da União da Europa Ocidental (UEO) na futura União Europeia. Esta última ideia recebeu, no entanto, uma forte oposição dos países “atlanticistas” (Holanda, Dinamarca e RU), pelo que as negociações se arrastaram ao longo de várias reuniões durante a primavera (Beach 2005, 68).

Um outro tema que dominou as negociações nos primeiros meses da CIG sobre a “união política” foi a oportunidade de proceder a um eventual fortalecimento dos poderes do Parlamento Europeu no processo de decisão comunitário. Também nesta matéria, as opiniões divergiam consideravelmente, oscilando entre posições como a da Alemanha que pretendia tornar o PE um verdadeiro co-legislador, e a do RU que defendia a manutenção do *statu quo*.

Depois de extensas reuniões bilaterais, a Presidência Luxemburguesa apresentaria em meados de Abril de 1991 um projecto de tratado da união europeia. A sua característica mais surpreendente dizia respeito à arquitectura da futura União Europeia que, inspirada numa ideia francesa veiculada pelo Secretariado do Conselho, representaria um templo formado por três pilares: um comunitário (compreendendo as Comunidades já existentes) e dois intergovernamentais dedicados respectivamente à PESC e à JAI, em relação aos quais as instituições supranacionais (Comissão, PE, e TJ) teriam pouco ou nenhum papel formal. Esta “bizarra” configuração foi a solução encontrada pela Presidência Luxemburguesa para reconciliar as posições dos que defendiam um avanço federalista (nomeadamente a Alemanha, a Itália e a Holanda) e os que eram fortemente anti-federalistas (como o RU e a Dinamarca). O projecto de tratado contemplava ainda a consagração explícita do princípio da subsidiariedade e de uma cidadania europeia, a par com um conjunto de emendas às políticas existentes e a criação de novas políticas. Era igualmente apresentada a possibilidade de sujeitar a implementação de algumas decisões no âmbito da PESC à VMQ. Para além disto, inspirando-se numa proposta da Comissão, o projecto propunha também a criação de um novo tipo de acto comunitário – a lei – que deveria ser adoptado através do procedimento de co-decisão (Beach 2005, 68).

Apesar do espírito conciliador da proposta luxemburguesa, o texto foi sujeito a duras críticas, tanto por parte dos que desejavam mais integração, como por parte dos

que estavam satisfeitos com o *statu quo*. Em particular, a estrutura de “templo com três pilares” foi fortemente criticada pela Bélgica e também pelo Luxemburgo. No mesmo sentido, a Comissão avançou com uma proposta que substituíria esta estrutura por uma em forma de “árvore com ramos” que asseguraria um enquadramento legal comum (o tronco) que coexistiria com arranjos especiais para a PESC e para a JAI (os ramos)¹⁸⁹. Por sua vez, o RU e a Dinamarca opunham-se à possibilidade de usar a VMQ no domínio da PESC e a uma eventual incorporação da UEO na União.

Reconhecidamente, as muitas críticas levariam a Presidência Luxemburguesa a apresentar cerca de dois meses depois (a 18 de Junho de 1991) uma versão revista do projecto de tratado. O novo texto mantinha a estrutura de pilares, mas reforçava a ligação institucional entre eles e, no que foi entendido como uma concessão aos países “maximalistas”, incluía uma referência ao objectivo federal da União (Dinan 1999, 143). No Conselho Europeu de Luxemburgo de 28 e 29 de Junho, os CEG aceitaram este documento como base para futuras negociações na CIG que prosseguiriam durante o segundo semestre de 1991 já com a Holanda como país anfitrião.

A Presidência Holandesa ficou marcada por uma profunda divisão em relação à estratégia a seguir, o que prejudicou gravemente o seu desenrolar e chegou a pôr em risco o sucesso da “união política” (Beach 2005, 69; Dinan 1999, 144-5). Quando assumiu a Presidência do Conselho, o governo holandês estava a braços com uma disputa doméstica (relacionada com pagamentos da segurança social), ao mesmo tempo que se encontrava sobrecarregado com as responsabilidades internacionais que assumira (como a mediação da guerra na Jugoslávia). Como resultado, as orientações políticas da CIG foram deixadas essencialmente ao ministério dos negócios estrangeiros sem que tivesse havido a ligação adequada com a REPER holandesa em Bruxelas ou com o Secretariado do Conselho (Beach 2005, 69). Durante o mês de Agosto o ministério dos negócios estrangeiros redigiu um novo projecto de tratado que fazia “tábua rasa” das principais disposições do segundo texto apresentado pela Presidência anterior (e que havia sido aceite como base de trabalho pelos líderes europeus), nomeadamente a estrutura de pilares que substituíria agora por uma estrutura unitária. A ideia de que os holandeses estariam a trabalhar num novo projecto de tratado claramente federal suscitou reacções adversas, antes mesmo do texto ser conhecido. A proposta foi formalmente apresentada a 30 de Setembro de 1991, um dia que ficou conhecido como

¹⁸⁹ Refira-se que, de acordo com Beach (2005, 69), quando esta proposta da Comissão foi discutida numa reunião informal dos MNE realizada em Dresden (2-3 de Junho) todos os Estados-membros, à excepção da França, Dinamarca e RU, foram favoráveis à substituição do “templo” pelo modelo apresentado pela Comissão.

“Segunda-feira negra” já que dez das doze delegações presentes¹⁹⁰ na reunião dos MNE, rejeitaram a proposta apresentada pela Presidência Holandesa como base de trabalho:

“[a] combination of characteristic haughtiness and uncharacteristic political miscalculation – based largely on supposed German support – accounted for the Dutch blunder. In any event, the near-unanimous rejection of the Dutch draft inadvertently put the Luxembourg draft on a pedestal, thereby ensuring that the TEU would have a three-pillars structure” (Dinan 1999, 145).

O “desaire” holandês resultou num regresso das negociações ao segundo projecto de tratado apresentado pela presidência anterior (luxemburguesa), que se tornou novamente na principal base de trabalho¹⁹¹. Na recta final da CIG continuava sem existir acordo no que se referia às dimensões de segurança e de defesa da PESC. Ainda assim, tinha sido possível ultrapassar as “reticências” britânicas abrindo-se caminho à possibilidade de utilizar a UEO como o braço de defesa da futura UE, e como pilar europeu na NATO (Beach 2005, 70). Em meados de Novembro, a Presidência Holandesa apresentou um novo projecto de tratado cujas principais diferenças em relação ao segundo projecto apresentado pelos luxemburgueses incluíam um reforço dos poderes do PE, uma proposta para reduzir o Colégio de comissários a um comissário por Estado-membro (a que se somariam 5 comissários juniores), e a comunitarização a prazo da política de vistos (Beach 2005, 70).

Apesar dos avanços nas negociações, questões como a coesão económica ou a política social só seriam resolvidas na cimeira de Maastricht; uma maratona negocial de trinta e uma horas que culminou com o acordo sobre o Tratado da União Europeia (ou Tratado de Maastricht) assinado formalmente a 07 de Fevereiro de 1992.

7.3.1 As preferências da Comissão

A Comissão procurou desde o início reforçar o paralelismo e a interdependência entre as duas conferências intergovernamentais. Embora do ponto de vista prático os objectivos específicos de cada uma das CIG pudessem ser equacionados

¹⁹⁰ Apenas a Bélgica apoiou a proposta apresentada pela Presidência Holandesa.

¹⁹¹ A este propósito Delors (2004, 312) escreveu “[n]o início da presidência holandesa, em Setembro de 1991, os holandeses tinham arquitectado, sem falar disso à Comissão, um projecto sobre a União Política totalmente diferente daquele que tinha resultado da presidência luxemburguesa. Seguiu-se uma patética reunião, durante a qual o projecto holandês foi posto na prateleira”.

independentemente, a verdade é que as duas conferências contribuiriam para concretizar (ou, pelo menos, fazer avançar) as aspirações de Delors e da sua Comissão. Com efeito, como é sublinhado por diversos autores, as duas CIG faziam parte da estratégia “Russian Dolls” de Delors, ou seja uma estratégia formada por um conjunto de etapas que, quando ultrapassadas, lhe permitiriam alcançar uma união de tipo federal¹⁹². O primeiro passo tinha sido dado com a assinatura do AUE, tendo-se seguido o Pacote Delors I e a aprovação da Carta Social em 1989. A “camada” seguinte seria, portanto, uma UEM e uma união política, que, somada a um novo acordo sobre o orçamento (Pacote Delors II) tornaria mais realizável o “sonho” de uma união política com uma sólida dimensão social [**Proposição III**].

No que respeita à CIG sobre a UEM, a Comissão Delors estava mais próxima da posição “monetarista” muito embora, em matérias institucionais, defendesse a necessidade de criar uma autoridade independente (em relação aos Estados-membros, mas também às instituições existentes) encarregada de definir e conduzir a política monetária. Para a Comissão, o objectivo central era garantir a estabilidade dos preços, sem contudo perder de vista o desígnio de alcançar níveis elevados de crescimento, de emprego e de coesão entre os Estados-membros. A UEM deveria ter um pilar económico forte que incluísse uma política industrial e políticas relativas ao mercado de trabalho. Delors defendia ainda um forte papel para a Comissão no funcionamento da UEM, nomeadamente na definição dos objectivos económicos anuais e na política de taxas de câmbio (Beach 2005, 71-5).

Quanto à união política, o presidente da Comissão esperava que a sua concretização pudesse ser mais um passo no caminho da sua ambicionada “federação”, na qual a Comissão se tornaria “a political executive which can define essential common interests (...) responsible before the European Parliament and before the nation-states represented how you will, by the European Council or by a second chamber of national parliaments” (Delors, citado em Grant 1994, 135). A proposta da Comissão ia, assim, no sentido de criar um único tratado sobre a união europeia com instituições comuns para “todas” as políticas, muito embora pudessem ser previstas certas excepções no caso da PESC ou da JAI. Numa atitude que reflectia o pragmatismo de Delors, a Comissão não defendia uma extensão muito ambiciosa das competências

¹⁹² O que mais tarde Delors designaria como “federação de Estados-nações”.

da Comunidade, advogando antes um reforço dessas competências nas áreas directamente relacionadas com o mercado interno, tais como a política social e a liberdade de circulação de pessoas (o que incluiria políticas comuns relativamente a cidadãos de países terceiros). A preocupação da Comissão com os cidadãos europeus estava igualmente patente na defesa de uma cidadania da União, complementar da cidadania nacional. A sua maior aposta ia, contudo, no sentido de uma reforma das políticas já existentes, nomeadamente um aumento da eficiência das políticas ambientais, e das políticas de investigação e desenvolvimento; a criação de um capítulo único relativo à política energética; a extensão da política comercial comum aos serviços, ao investimento e à propriedade intelectual; e, por fim, uma melhoria das políticas de coesão. Em linha com este espírito incrementalista, a Comissão propunha ainda um alargamento do uso da VMQ (por forma a garantir uma maior eficiência das políticas comunitárias) mesmo em certas áreas do domínio da PESC, e um reforço da aplicação do direito comunitário pelos tribunais nacionais. No que se refere às mudanças institucionais, a proposta da Comissão passava por um reforço dos poderes executivos da instituição e pela referência explícita no tratado ao princípio da subsidiariedade. Quanto aos poderes do PE, as preferências da Comissão iam no sentido de um pequeno ajustamento do recém-introduzido procedimento de cooperação, em vez da introdução de um novo procedimento – a co-decisão (Beach 2005, 76-7).

7.3.2 As preferências dos Estados-membros

No que dizia respeito às preferências dos Estados-membros, era possível identificar diferentes alinhamentos na CIG sobre a UEM e na CIG sobre a “união política”, e mesmo em cada uma delas, consoante o tema em discussão:

“[n]o two countries had identical positions on EMU and EPU, and no single country – not even Britain – was completely isolated. Regardless of the reason for a country’s position – whether principle, pragmatism, tradition, or size – there was considerable scope for ad hoc coalition building, which took place at a series of formal and informal meetings” (Dinan 1999, 140).

Na conferência intergovernamental sobre a UEM, para além da divisão entre os Estados que advogavam uma abordagem “monetarista” como, por exemplo, a França e a

Itália (apoiados pela Comissão), e os Estados com uma perspectiva “economicista” (caso da Alemanha, Holanda, Dinamarca e Reino Unido), era possível identificar ainda uma clivagem entre os que defendiam a criação de uma moeda única (França, Itália, Alemanha e Holanda, apoiados pela Comissão) e os que, como a Dinamarca e RU, pretendiam manter as moedas nacionais (Beach 2005, 87). Embora o Relatório do Comité Delors (apresentado em 1989) tivesse decidido as linhas gerais para a criação da UEM, foram deixadas para as negociações da CIG algumas das questões mais problemáticas, incluindo o grau de independência do futuro Banco Central Europeu (BCE), e os procedimentos e calendarização da transição para a Fase III. Por outro lado, o assunto em discussão revestia-se de extrema sensibilidade política na medida em que a decisão de criar uma moeda única afectava directamente uma das prerrogativas históricas da soberania dos Estados – o seu direito de cunhar moeda.

Já no que se refere à CIG sobre a “união política”, o padrão de alinhamento era ainda mais complexo e difícil de definir. Em termos simples, era possível identificar o grupo dos Estados que defendiam a manutenção do *statu quo* admitindo apenas reformas pontuais (caso do RU¹⁹³ e da Dinamarca), contrariado pelos defensores de uma Europa institucionalizada mais forte e cooperante (como a França). Por outro lado, aos proponentes de soluções supranacionais ou federais (como a Alemanha, Itália¹⁹⁴, Holanda e Bélgica, apoiados pela Comissão Delors) opunham-se os que advogavam sobretudo fórmulas intergovernamentais, como o RU, mas também a França (Beach 2005, 87). O facto de a agenda de assuntos ser politicamente sensível contribuiu para agravar e diversificar as clivagens, como é ilustrado pela proposta para reforçar as políticas de coesão, um tema que trouxe uma nova fragmentação desta vez entre Estados “pobres” e “ricos”.

7.3.4 A estratégia e o papel da Comissão

A minha proposição é a de que a existência de duas conferências intergovernamentais que apesar de paralelas tratavam de assuntos significativamente

¹⁹³ Aliás, esta posição “minimalista” foi assumida pelo RU em ambas as CIG. Com efeito, apesar da promessa de que iria pôr a Grã-Bretanha “no coração da Comunidade” o novo primeiro-ministro britânico, John Major, não mudou drasticamente a política do seu país: “(...) Major’s declaration seemed a radical reverse on British policy. In fact, an arcane attachment to national sovereignty, in an age of increasing economic and political interdependence, continued to fuel British opposition to a single currency and to an EU organized on federal lines” (Dinan 1999, 138).

¹⁹⁴ A Itália foi aliás um dos Estados-membros que mais soluções supranacionais apoiou: “[b]y contrast with Britain, Italy was a wholehearted champion of supranationalism. As a weak and highly decentralized state with strong regional rather than national alliances, Italy welcomed the emergence of a federal Europe” (Dinan 1999, 139).

diferentes acabou por abrir diferentes oportunidades de liderança à Comissão. No entanto, e apesar da variação no grau de influência exercido em cada uma das CIG, é possível afirmar que a Comissão participou plenamente nas duas negociações.

No que respeita à UEM a Comissão tinha sido, como vimos, especialmente bem sucedida na definição da agenda. No entanto, este papel activo da Comissão acabaria por despertar uma certa preocupação entre alguns Estados-membros que consideravam que a Comissão estava a “esvaziar” o trabalho da conferência. Como reacção, o projecto de tratado sobre a UEM apresentado pela instituição acabou por ser bastante menos consensual do que o esperado. Como ressaltou Grant (1994, 151): “[s]traight after the summit the finance ministers kicked off the intergovernmental conference on EMU. Delors hoped they would welcome a draft treaty just published by the commission (...). The ministers did not like the idea of Delors pre-empting the work of their conference”.

A conferência intergovernamental foi presidida pelo Luxemburgo durante o primeiro semestre de 1991. Apesar de ter sido convidada a participar na redacção das propostas a serem apresentadas pela Presidência (para as duas CIG), a Comissão mostrou-se mais interessada noutras formas de exercer a sua influência: “Delors from the start decided to only send low-level officials to the Presidency’s group (...). After several months the Commission withdrew its officials from the group altogether, opting instead for more high-profile advocacy tactics in both of the IGCs” (Beach 2005, 94)¹⁹⁵.

Com efeito, ao longo das negociações da CIG sobre a UEM, a Comissão prosseguiu a sua “campanha” para garantir que as suas preferências ficavam reflectidas no documento final; entre estas, contavam-se um pilar económico forte para a UEM; uma calendarização precisa das fases da UEM e a criação do BCE no início da Fase II; a adopção de dois novos critérios de convergência relacionados com o emprego (e que se somariam aos critérios já definidos); uma cláusula de assistência financeira que protegesse os Estados-membros em caso de dificuldades económicas sérias; um papel forte para a instituição no domínio da UEM; e, uma fórmula de *opt out* que permitisse a um Estado-membro adiar a sua entrada na moeda única. Neste processo (que se prolongou por todo o ano de 1991), a Comissão viu algumas das suas propostas serem

¹⁹⁵ De acordo com Beach (2005, 97) ao retirar-se do grupo de trabalho encarregado de redigir as propostas da Presidência Luxemburguesa, a Comissão terá abdicado de uma ferramenta de liderança importante. No entanto, o mesmo autor sugere que esta parece ter sido uma estratégia deliberada da Comissão: “with Delors believing that the Commission could achieve more by not getting its hands dirty in the detailed behind-the-scenes drafting and advising process, and instead use strong political advocacy tactics at the highest level, putting forward proposals and building support for them, while mobilizing opposition to competing proposals” (Beach 2005, 97).

rejeitadas. A Comissão não conseguiu, por exemplo, que os Estados aceitassem criar o Banco Central Europeu no início da Fase II. A Comissão falhou igualmente no seu desígnio de garantir uma vertente económica forte da UEM e, mesmo a cláusula de assistência financeira que acabaria consagrada no Tratado ficou longe da proposta inicial da Comissão. Os Estados rejeitaram ainda os dois critérios de convergência adicionais propostos por Delors:

“[d]urante a sessão que precedeu a adopção do Tratado, propus a introdução de dois outros critérios (...) um era sobre o desemprego entre os jovens e outro sobre o desemprego de longa duração (...) A minha proposta fez franzir os sobrolhos dos ultra-ortodoxos holandeses e alemães, mas não precisaram de gastar muitas energias: o ministro espanhol das Finanças exigiu a retirada das alterações” (Delors 2004, 313).

Apesar destas “derrotas” passageiras, a Comissão, como notou Dinan (1999, 141), venceu batalhas mais importantes, nomeadamente a definição de uma data precisa para o início das fases finais da UEM, e a integração da UEM no pilar comunitário, o que lhe garantiu um papel de relevo em muito dos aspectos desta união. No entanto, é de referir que este sucesso não poderá ser atribuído exclusivamente às táticas negociais da Comissão já que, como refere Beach (2005, 94) “according to the participants the Commission’s successful opposition to an intergovernmental EMU was as easy as ‘shooting into an open goal’”. A Comissão foi também particularmente bem sucedida na defesa do *opt out* - uma solução proposta por Delors¹⁹⁶ - para garantir que as reticências britânicas em relação à moeda única não impediriam o avanço dos restantes Estados.

Assim, depois de ter conseguido influenciar decisivamente a agenda da Conferência Intergovernamental sobre a UEM (sobretudo através do seu trabalho no Comité com o seu nome), Delors desempenhou também um papel de destaque nas negociações durante a CIG, cujo resultado final reflectiu várias propostas da Comissão [**Proposição II**]. Dito isto, importará notar que a capacidade de liderança da Comissão parece ter sido mais eficaz na fase pré-CIG do que durante as negociações formais. Todavia, não será porventura alheio a esta realidade o facto de que, como salienta Beach

¹⁹⁶ “Desde o início que sabia que a Grã-Bretanha não iria aderir à UEM. Por isso era preciso encontrar uma nova fórmula para classificar a posição desse país. Chamámos-lhe *opting out*, autorização para ficar de fora, uma solução encontrada ao mesmo tempo por Jean-Claude Juncker, presidente da conferência intergovernamental, na qualidade de luxemburguês, e por mim” (Delors 2004, 313) [ênfase no original].

(2005, 97), quando a CIG sobre a UEM começou, a Comissão ter já atingido o seu objectivo principal - avançar para a moeda única.

A Comissão encontrou maiores dificuldades na CIG sobre a “união política”. Na literatura que explora o tema são apontadas explicações diferentes para este relativo (in)sucesso. No entanto, os autores parecem convergir num ponto: influenciada pelo êxito obtido com o Programa do Mercado Interno e a UEM, a Comissão Delors abandonou o pragmatismo que a caracterizava e assumiu a defesa de uma agenda demasiadamente ambiciosa que reflectia sobretudo as aspirações federalistas do próprio Delors:

“[b]y pursuing an overambitious strategy in the conference on political union, he lost control of its direction. The successes of 1988 and 1989 – the implementation of the 1992 programme, the Delors package and the Delors Committee – had made him over-confident (...). Delors’s support for a model of political union that had no chance of being adopted undermined his authority (...). He believed passionately that what was at stake was whether Europe would flourish or decline. That was an issue on which, against his normal nature, he would not compromise” (Grant 1994, 181).

Ainda que o resultado final tenha ficado aquém das preferências da Comissão, esta procurou, de facto, influenciar as negociações na CIG tendo para tal apresentado um vasto leque de propostas, nomeadamente em áreas-chave do debate como a dimensão social, a co-decisão, a política externa e de segurança, e a estrutura do novo tratado. No que se refere à política social Delors vinha defendendo, desde 1988, a necessidade de complementar o Mercado Interno com um reforço explícito da dimensão social, através do estabelecimento de padrões mínimos comuns nas condições de trabalho, bem como de um reforço do diálogo no nível europeu entre organizações sindicais e patronais. O primeiro passo neste sentido foi dado com a adopção da Carta dos Direitos Sociais Fundamentais por todos os Estados-membros (com a excepção do RU) no Conselho Europeu de Estrasburgo de Dezembro de 1989. Com base nesse documento a Comissão elaborou um Programa de acção que compreendia um conjunto de medidas (a serem implementadas antes de Dezembro de 1992) relacionadas com convergência de objectivos de política social, assistência aos mais desfavorecidos, e o

nível mínimo de remunerações. Dado que a regra da unanimidade poderia pôr em perigo a adopção destas medidas, a Comissão apresentou em Março de 1991 (durante a CIG sobre a “união política”) uma proposta que previa a introdução da votação por maioria qualificada em determinadas questões sociais, bem como um reforço do papel dos interesses organizados no nível europeu. A proposta apresentada pela Comissão era, em grande medida, o reflexo de uma proposta apresentada pela Bélgica em Janeiro de 1991 que, de acordo com alguns autores¹⁹⁷, terá sido preparada com a colaboração da Comissão. Na verdade, há mesmo quem defenda que a Comissão terá aproveitado esta colaboração para, através de terceiros, apresentar aquela que seria uma visão da própria instituição (Falkner 2002, 111). Ambas as propostas condicionaram as discussões da CIG no domínio social, mas, devido à oposição de alguns Estados-membros, o âmbito da VMQ na política social foi sendo seriamente restringido à medida que as negociações iam avançando. Para contrariar este cenário a Comissão encorajou um grupo *ad hoc*, composto por representantes das organizações sindicais e patronais, a pedir a reintrodução das disposições defendidas pela instituição. Este grupo escreveu então uma carta ao primeiro-ministro holandês que concordou em recuperar uma parte significativa da proposta inicial da Comissão [**Proposição I**] (muito embora o texto final acordado tivesse sido bastante menos ambicioso que esta proposta¹⁹⁸).

Um outro ponto importante das negociações sobre a política social foi a necessidade de garantir que o RU veria salvaguardadas as suas preferências neste domínio, já que o seu veto inviabilizaria a aprovação do tratado. O acordo seria adiado até à Cimeira de Maastricht. Nesta cimeira, Delors, usando documentos previamente preparados pelos serviços jurídicos da Comissão, apresentou a solução para o impasse sob a forma de um Protocolo Social (juridicamente vinculativo) que permitia a 11 Estados avançar neste domínio criando um acordo formalmente fora do quadro da CE (mas que poderia usar as estruturas da Comunidade), e que explicitava que as medidas adoptadas no âmbito do Protocolo não se aplicariam ao RU. O papel desempenhado pela Comissão nesta matéria é desvalorizado por alguns autores. Moravcsik (1998, 454), em particular, notou: “[t]he precise form of the social protocol is often said to exemplify the importance of unintended consequences and supranational entrepreneurship in

¹⁹⁷ Cf. Falkner 2002, 111.

¹⁹⁸ Isto mesmo é confirmado por Delors (2004, 296): “[p]or fim, o capítulo reservado às questões sociais no Tratado de Maastricht distinguia três situações: Matérias nas quais o Conselho de Ministros decide por maioria qualificada (...) Matérias relativamente às quais é exigida unanimidade (...) Áreas que permanecem na competência exclusiva dos Estados-membros (...) Pela minha parte, tive pena de não ter convencido a conferência intergovernamental a transferir para a primeira categoria, a do voto por maioria, o acompanhamento económico e social das mutações industriais e, consequentemente, o regime jurídico dos despedimentos”.

European integration (...) *Yet we should not make too much of this claim*” [minha ênfase]. No entanto, se não fosse a fórmula encontrada pela Comissão muito provavelmente não teria sido possível conciliar o forte desejo da França e da Itália de avançar para um reforço da vertente social da Comunidade e a intransigência britânica nesta matéria. O resultado provável teria sido, por conseguinte, uma rejeição do tratado por um dos lados, pelo que parece ser legítimo concluir que este Protocolo é de facto um exemplo do empreendedorismo e da importância da acção dos actores supranacionais no avanço da integração europeia [**Proposição II; Proposição III**].

Deve reconhecer-se que a Comissão foi menos influente nas negociações sobre o procedimento de co-decisão talvez porque as suas propostas fossem excessivamente ambiciosas, sobretudo pelo papel que reservavam à própria instituição. De facto, o projecto de tratado apresentado pela Comissão propunha um novo sistema legislativo no qual o Conselho de Ministros e o PE aprovariam através da co-decisão “leis” que definiriam os princípios gerais, cabendo depois à Comissão criar os regulamentos que continham os pormenores específicos de aplicação do acto. A proposta previa ainda que estes regulamentos pudessem ser redigidos pelos governos nacionais, sempre que as leis comunitárias não requeressem regras idênticas para todos os membros. De acordo com Delors, esta fórmula permitiria libertar o PE das discussões sobre os detalhes técnicos, ao mesmo tempo que promoveria a subsidiariedade ao aumentar o envolvimento dos parlamentos nacionais (Grant 1994, 189). Muito embora pudesse ter contribuído para aumentar a eficiência do processo de decisão comunitário, a proposta foi unanimemente rejeitada na CIG, talvez porque, como notou Grant (1994, 189), “it ignored some members’ growing hostility to the power of the commission”. No que se refere especificamente ao procedimento de co-decisão, a proposta da Comissão ia no sentido de atribuir ao PE um papel relativamente fraco, enquanto que reservaria para si uma posição preponderante (Comissão Europeia 1991, 115-23). Esta proposta foi, no entanto, praticamente ignorada pelos Estados-membros que a viam como uma tentativa “absurda” para aumentar os poderes da instituição (Beach 2005, 99). Em alternativa, a Alemanha (uma clara defensora de um reforço dos poderes do PE) apresentou mesmo uma proposta de co-decisão que reforçava significativamente os poderes da assembleia europeia “às custas” do papel da Comissão. Delors considerou que se tratava de um esquema para marginalizar a Comissão (Moravcsik 1998, 456), e a sua intervenção foi crucial para travar os esforços germânicos (mas também franceses) para restringir o poder de iniciativa da instituição:

“[t]his effort was avoided at the last minute, after intensive intervention by Delors. The Commission did lose some rights to amend or veto parliamentary proposals in the second reading of the codecision procedure, but it maintained the right to rescind alterations during the Council-Parliament conciliation meetings” (Moravcsik 1998, 456).

A intervenção de Delors ajudou também a travar as pretensões britânicas de um maior envolvimento do PE na implementação das políticas (uma vez mais em detrimento do papel desempenhado pela Comissão), bem como um reforço do controlo parlamentar sobre a Comissão através de direitos de inquérito, de petição, e de auditoria (Moravcsik 1998, 456). O mesmo aconteceu com a sugestão de dar ao PE a possibilidade de partilhar o direito de iniciativa legislativa com a Comissão (proposta impulsionada pela Alemanha e pela Itália), que Delors conseguiu reverter durante a reunião dos MNE em Noordwijk, a 12 de Novembro de 1991 (Beach 2005, 99; Grant 1994, 197). Ainda assim, a Comissão não foi capaz de impedir que os Estados aceitassem a possibilidade de o Conselho efectuar emendas a uma proposta da Comissão por maioria qualificada (enquanto esta está a ser analisada no Comité de Conciliação), o que na opinião de alguns autores contribuiu para fragilizar o papel da instituição¹⁹⁹ (Beach 2005, 99).

A PESC foi outro domínio onde a Comissão enfrentou dificuldades. Num discurso proferido em Março de 1991²⁰⁰, Delors incitava a Comunidade a assumir a sua “quota” nas responsabilidades políticas e militares das nações europeias. Para tal defendia que a UEO fosse dotada de forças multilaterais próprias, e colocada sob a alçada da CE. Em concordância com esta posição, as preferências da Comissão na CIG iam no sentido da incorporação de todas as políticas externas num único capítulo do tratado, o que, na prática, se traduziria numa “comunitarização” da PESC. De facto, a secção relativa à política externa revelou-se a mais controversa do projecto de tratado apresentado pela Comissão. Neste domínio, o direito de iniciativa residiria na Comissão, na presidência da Comunidade, ou num grupo de pelo menos 6 Estados-membros, mas não num governo considerado individualmente²⁰¹ (Grant 1994, 189). Esta proposta motivou reacções de profundo desagrado por parte de alguns Estados-membros: “[t]he

¹⁹⁹ Até porque nos outros procedimentos o Conselho só pode emendar uma proposta da Comissão por unanimidade, a menos que estas emendas sejam aprovadas pela Comissão.

²⁰⁰ Discurso proferido no Instituto de Estudos Estratégicos de Londres, a 07 de Março de 1991.

²⁰¹ Por sua vez, caberia à Comissão, ao Secretariado do Conselho de Ministros e aos embaixadores da CE preparar e implementar as políticas comuns.

Commission's role should be to search for common ground, but in taking an extreme position it has behaved like a 13th member (Westendorp²⁰², citado em Grant 1994, 189).

Em linha com a posição defendida no domínio da política externa e de segurança comum, a Comissão advogava uma estrutura única para o tratado (traduzida na imagem de uma “árvore”)²⁰³, muito embora admitisse que fossem consagradas certas restrições nos domínios altamente sensíveis da PESC e da JAI. Apesar do esforço de Delors, os governos acabaram por se mostrar pouco interessados em comunitarizar a PESC. De facto, o primeiro projecto de tratado avançado pela Presidência Luxemburguesa (publicado em finais de Abril de 1990) adoptava um modelo para a UE que fazia lembrar a fachada de um templo grego; uma estrutura de três pilares²⁰⁴ na qual, a um pilar comunitário, se somariam mais dois (PESC e JAI) onde a Comissão e o PE desempenhariam um papel claramente marginal. Como resposta, a Comissão submeteu uma emenda ao projecto de tratado apresentado pelos luxemburgueses que substituíra os pilares por uma estrutura em árvore. Segundo a Comissão (1991, 176),

“the IGC should be guided by the basic thinking which has been behind the construction of Europe for 40 years now, namely that all progress made towards economic, monetary, social or political integration should gradually be brought together in a single Community as a precursor of a European Union”.

Ora, para Delors, os pilares com as suas instituições próprias constituíam um obstáculo à coerência e à eficácia da acção externa (Delors 2004, 324), pelo que se concentrou em mobilizar forte oposição ao projecto luxemburguês. Para tal, iniciou novo périplo pelas capitais europeias com o objectivo de convencer os líderes europeus dos méritos da proposta apresentada pela Comissão (Grant 1994, 190; Beach 2005, 102). Uma vez mais, a habilidade diplomática de Delors parecia ter conduzido a um desfecho favorável, já que na reunião dos MNE de 2 e 3 de Junho em Dresden, Delors viu as suas pretensões apoiadas por uma forte coligação de Estados-membros²⁰⁵. Na sequência desta reunião, a Presidência Luxemburguesa comprometeu-se a rever o seu texto, o que resultou na apresentação de um segundo projecto de tratado - cuja secção introdutória foi redigida com a colaboração de Delors - que reforçava os elementos comunitários da

²⁰² Carlos Westendorp era o então ministro espanhol para a Europa (Grant 1994, 189).

²⁰³ A imagem utilizada era a de uma árvore com um tronco comum, cujos ramos se desenvolviam a ritmos diferentes.

²⁰⁴ Inspirada na proposta apresentada por Pierre de Boissieu, o representante francês na CIG.

²⁰⁵ Nomeadamente da Holanda, Bélgica, Grécia, Espanha, Itália e Alemanha (Grant 1994, 190).

versão anterior, e incluía uma referência ao carácter federal da união no preâmbulo (Grant 1994, 191). Este documento foi depois adoptado pelos CEG como base de trabalho durante o Conselho Europeu do Luxemburgo de 28 e 29 de Junho de 1991.

Talvez encorajada por esta vitória, a Comissão envolver-se-ia consideravelmente mais (pelo menos numa primeira fase) nos trabalhos da Presidência que se seguiu – a holandesa. Como resultado, o primeiro projecto de tratado apresentado pela nova Presidência reflectia claramente a influência da Comissão (o que se explica também porque as preferências dos holandeses coincidiam em grande medida com as preferências da instituição), nomeadamente no que respeita à proposta de uma estrutura com um único pilar: “At the start of Dutch Presidency, the Commission encouraged and assisted the Dutch Foreign Ministry in producing a single pillar structure in their Presidency draft treaty, and the Dutch consulted high-level Commission officials close to Delors as they prepared their draft” (Beach 2005, 102).

No entanto, esta ligação da Comissão à Presidência Holandesa acabaria por se revelar negativa para a instituição, dado que o projecto foi extremamente mal recebido pelos restantes Estados-membros (com excepção da Bélgica), não apenas porque ignorava em grande medida a versão (mais consensual) da anterior presidência, mas também porque foi visto como uma tentativa de a Comissão impor a sua própria agenda, atitude que alguns Estados-membros procuraram de imediato contrariar:

“[t]he Member States’ almost unanimous rejection of the Dutch draft at a fateful Foreign Ministers meeting on ‘black Monday’, September 30, 1991, not only ensured acceptance of the Luxembourg draft, but also isolated the Commission during the remainder of the IGC” (Dinan 2000, 263).

Assim, nos últimos meses da CIG, a Comissão experimentou uma grande resistência às suas propostas, não apenas por parte dos Estados-membros, mas também por parte da própria Presidência Holandesa. De facto, no início de Outubro, os holandeses apresentaram novo projecto de tratado, desta feita claramente inspirado no projecto luxemburguês, recuperando nomeadamente a fórmula de uma União com três pilares. Delors não se deu, porém, como derrotado e conseguiu persuadir os Estados a aceitar um conjunto de alterações que tornavam o texto um pouco mais próximo das preferências da Comissão:

“Delors dislike the new Dutch draft as much he had liked its predecessor. When the foreign ministers met at the Dutch town of Noordwijk, on 12 November, Delors succeeded in making several changes. He restored the commission’s right to withdraw a law that had been amended in ways it did not like. He deprived the parliament of the right to propose legislation and switched environmental law to majority voting” (Grant 1994, 197).

A Comissão desempenhou ainda um importante papel de mediador, tendo a sua intervenção permitido desbloquear vários impasses [**Proposição II**]. Um exemplo foi o acordo trabalhado pela Comissão no domínio da coesão económica e social (Grant 1994, 196-7; Beach 2005, 103). A Espanha, apoiada por alguns dos Estados mais pobres da Comunidade, exigiu, como contrapartida para a aprovação do tratado, um aumento significativo das transferências financeiras que permitisse a este grupo suportar os custos que lhe adviriam do cumprimento dos critérios de convergência e das reforçadas exigências ambientais. Para além disto, a Espanha queria ainda ver plasmada no tratado uma cláusula que especificasse que as contribuições nacionais para o orçamento comunitário deveriam reflectir a riqueza relativa dos Estados-membros. A intervenção de Delors acabaria por garantir o acordo e assim evitar um possível veto do tratado: “Delors in behind-the-scenes meetings with the foreign ministers from Greece, Ireland, Portugal and Spain assured them that they would receive increased structural funds in the next EC budget, which ensured Spanish support for including strengthened EC environmental policies and EMU into the final Treaty (Beach 2005, 103). Quanto à cláusula de proporcionalidade exigida pela Espanha, acabaria por não ser incluída no tratado, mas um protocolo juridicamente vinculativo (redigido por Delors, Kohl e Felipe González) afirmava a intenção dos Estados-membros em proceder a um financiamento mais equitativo (Grant 1994, 200; Beach 2005, 103).

Não obstante os sucessos destacados, a capacidade de liderança da Comissão na CIG sobre a “união política” sofreu um revés, balanço que se torna mais evidente quando comparada a sua actuação nestas negociações com o papel que desempenhou na CIG sobre a UEM e, sobretudo, com a sua prestação na CIG 1985-6. Assim, e muito embora Delors tenha conseguido granjear o apoio dos Estados-membros para algumas das suas propostas, o resultado final da CIG sobre a “união política” acabou, em certos domínios, por ficar algo longe das, porventura, excessivamente ambiciosas preferências da Comissão: “(...) Delors fared no better with the Dutch in command than he had under

the Luxembourg presidency. He continued to make unrealistic demands and failed to play the central role which he had done in the negotiating of the Single European Act” (Grant 1994, 194).

7.4 O Tratado da União Europeia: o rácio entre as *preferências* da Comissão e o resultado final

QUADRO 2 - CIG 1990-1 (CIG UEM E CIG UP)

O RÁCIO ENTRE AS PREFERÊNCIAS DA COMISSÃO E O RESULTADO FINAL

ASSUNTOS	PRINCIPAIS PREFERÊNCIAS DA COMISSÃO	RESULTADO FINAL COMPATÍVEL COM OS INTERESSES DA COMISSÃO?
Reforma Institucional/Processo de decisão	○ Reforço poderes executivos da instituição.	PARCIALMENTE: Reforço moderado dos poderes da instituição, mas a Comissão conseguiu travar proposta da Itália e Alemanha que conferia direito de iniciativa ao PE e, consequentemente, reduzia significativamente os poderes da instituição.
	○ VMQ como regra (com excepção dos assuntos constitucionais e de algumas áreas sensíveis).	PARCIALMENTE: VMQ não se tornou a regra, mas foi alargada a um número significativo de matérias. [Nota: Objectivo da Comissão atingido com o TC, e confirmado pelo TL]
	○ Introdução explícita do princípio da subsidiariedade (em articulação com o princípio da proporcionalidade).	SIM: Comissão adoptou de imediato a subsidiariedade como critério para avaliar a pertinência da acção da Comunidade.
	○ Reforço moderado dos poderes do PE através de uma extensão do procedimento de cooperação.	NÃO: Reforço significativo dos poderes do PE com a introdução do procedimento de co-decisão; PE passou a aprovar a investitura da Comissão (embora a votação não fosse vinculativa).
	○ Reforço dos poderes dos tribunais nacionais (enquanto garantes da aplicação da Lei comunitária).	NÃO: Disposições do Tratado reflectiam nesta matéria a proposta do RU.
	○ Nova designação para os actos legislativos – Lei.	NÃO: Manteve-se a designação em vigor.
Novas áreas de competência CE	○ UEM: calendário definido para as fases de criação da UEM; possibilidade de <i>opting-out</i> ; papel forte para a Comissão no sistema de decisão da UEM; política monetária determinada e conduzida pelo BCE; criação do BCE na fase dois; defesa de um pilar económico forte da UEM; ênfase na estabilidade dos preços (aliada ao enfoque nos níveis de crescimento, emprego e coesão dos Estados-membros); aposta em critérios de convergência flexíveis.	SIM: As linhas gerais do acordo foram definidas pelo “Comité Delors”, pelo que o resultado final reflectiu em grande medida as preferências da Comissão.
	○ Políticas de energia: defesa de um capítulo único sobre as políticas energéticas.	NÃO: Proposta da Comissão foi vetada pelos Estados-membros. [Nota: Na CIG 2007, a Comissão conseguiu ver reflectidas no TL as suas preocupações em matéria de segurança energética]

	<ul style="list-style-type: none"> ○ Criação de uma “política cultural comunitária” (embora respeitando o princípio de subsidiariedade). 	NÃO: Tratado limitava-se a fazer referência à contribuição da União para “o desenvolvimento das culturas dos Estados-membros, respeitando a sua diversidade nacional e pondo simultaneamente em evidência o património cultural comum”.
	<ul style="list-style-type: none"> ○ Introdução de uma Cidadania Europeia (em complemento da cidadania nacional). 	PARCIALMENTE: Proposta da Comissão era mais ambiciosa do que o resultado final.
Reforma das áreas de competência CE	<ul style="list-style-type: none"> ○ Política Social: incorporação da Carta Social no Tratado; alargamento da VMQ. 	SIM: Comissão ajudou a desbloquear o acordo (fórmula de <i>opting out</i> para o RU).
	<ul style="list-style-type: none"> ○ Liberdade de circulação de pessoas: criação de políticas comuns direccionadas para cidadãos não europeus. 	PARCIALMENTE: Tratado reconhece explicitamente a liberdade de circulação e de permanência para todos os cidadãos comunitários, independentemente do exercício de uma actividade económica.
	<ul style="list-style-type: none"> ○ Reforço da política ambiental e da política de I&D. 	SIM: Comissão liderou (apoiada pela Alemanha e pela Dinamarca), muito embora a extensão da VMQ à I&D tenha sido vetada pelo RU.
	<ul style="list-style-type: none"> ○ Reforço das redes transeuropeias. 	SIM: Proposta da Comissão definiu a agenda e marcou o resultado final.
	<ul style="list-style-type: none"> ○ Extensão da política comercial comum aos serviços, propriedade intelectual e investimento. 	NÃO: Tratado não consagrava extensão da política comercial aos domínios propostos pela Comissão.
	<ul style="list-style-type: none"> ○ Melhoria das políticas de coesão económica e social. 	SIM: Comissão desbloqueou o acordo (ajudando a ultrapassar a cisão entre os Estados mais pobres e os restantes Estados-membros).
PESC/PESD	<ul style="list-style-type: none"> ○ Inserida no domínio do Primeiro pilar (embora admitindo restrições); políticas externas comuns sujeitas à VMQ (nas matérias previamente definidas pelo Conselho Europeu); direito de iniciativa para a Comissão (a par com a Presidência ou uma maioria dos Estados-membros); criação a prazo de uma política de defesa comum; política de segurança comum sujeita à unanimidade (mas admitindo excepções); representação externa a cargo da Comissão (bem como da Presidência do Conselho); incorporação gradual da UEO na UE. 	<p>NÃO: Segundo Pilar com método de decisão intergovernamental (Comissão meramente associada ao processo); países atlanticistas travaram integração total da UEO na UE.</p> <p>[Nota: Objectivos da Comissão, no que respeita à UEO e à definição gradual de uma política de defesa, foram atingidos com o TN].</p>
JAI	<ul style="list-style-type: none"> ○ Inserida no domínio do Primeiro Pilar (embora admitindo restrições); políticas fortes com papel activo da Comissão. 	<p>NÃO: Terceiro pilar com método de decisão intergovernamental; o Tratado previa uma cooperação reforçada em matéria judicial policial e aduaneira (mas salvaguardava explicitamente a autonomia dos Estados no domínio da segurança interna).</p> <p>[Nota: Objectivo da Comissão atingido com as alterações introduzidas pelo TA e pelo TL].</p>
Estrutura do Tratado	<ul style="list-style-type: none"> ○ Defesa de uma estrutura unitária (árvore) com instituições comuns. ○ Defesa de uma União federal. 	<p>NÃO: Adopção de uma estrutura tripartida (templo com três pilares e “tecto” comum).</p> <p>[Nota: Objectivo da Comissão atingido com o TC e confirmado parcialmente pelo TL. De notar, porém, que o fim da estrutura de pilares não significou uma extensão do método de decisão comunitário às matérias do segundo e terceiro pilares de Maastricht].</p>

Fonte: Committee for the Study of Economic and Monetary Union 1989; European Commission 1990; European Commission 1991; Grant 1994; Delors 2004; Beach 2005; Camisã, e Lobo-Fernandes 2005.

7.5. O período pós-CIG: o Pacote Delors II e a subsidiariedade

O acordo alcançado no Conselho Europeu de Maastricht (Dezembro de 1991) abriu caminho à assinatura do Tratado da União Europeia, em Maastricht a 07 de Fevereiro de 1992. Esperava-se que o novo Tratado pudesse entrar em vigor a 01 de Janeiro do ano seguinte, pelo que a Comissão Delors começou de imediato os seus planos para “empurrar” a Europa pós-Maastricht na direcção do federalismo (Grant 1994, 211). Em Fevereiro de 1992, o presidente da Comissão apresentou o segundo Pacote Delors. Um plano orçamental para os anos 1993-1997 que alargaria as receitas comunitárias de 1,20% do PNB para 1,37% e previa um aumento das despesas, nomeadamente para reforçar os fundos estruturais e para financiar o novo fundo de coesão, para expandir a política de ajuda a terceiros, e, para apoiar a indústria. Delors considerava este novo pacote “the bill for the Maastricht treaty” (Grant 1994, 211), mas a sua aprovação revelar-se-ia extremamente difícil, obrigando a Comissão a ceder em alguns pontos (nomeadamente na percentagem pretendida para o aumento das receitas que acabou por ser fixada em 1,27%).

Por sua vez o processo de ratificação, que inicialmente era tido como garantido, enfrentou uma série de entraves mais ou menos inesperados que adiaram a entrada em vigor do Tratado até Novembro de 1993. O primeiro destes problemas surgiu quando os cidadãos dinamarqueses chamados a referendar o novo texto (02 Junho 1992) o rejeitaram (ainda que por uma pequena margem) inviabilizando a sua implementação pelo governo. O voto negativo da Dinamarca chocou a Comunidade e deitou por terra as esperanças de um processo de ratificação rápido. De referir que este resultado era especialmente preocupante porque os principais partidos dinamarqueses tinham feito campanha pelo “sim” (Pryce 1994, 54), pondo, portanto, a nu um abismo crescente entre as ambições dos líderes e a desilusão dos cidadãos:

“[w]hatever the reasons, the result showed how oblivious the Danish and other governments were to growing public resentment toward the EC. The Council seemed secretive and self-serving, the Commission remote and technocratic, and the EP expensive and irrelevant. There has been little public interest in the ICGs themselves, but Maastricht soon became a topic of popular discourse. Without even having read the treaty, people fretted about its contents” (Dinan 1999a, 150).

Para além das perturbantes ilações políticas que permitia, o voto dinamarquês colocava também dificuldades de ordem prática já que a renegociação, mesmo que apenas de uma parte do Tratado, estava posta de parte pelos governos por temerem “abrir a caixa de Pandora”. A solução encontrada foi assim prosseguir o processo de ratificação do Tratado nos restantes Estados-membros, deixando à Dinamarca a possibilidade de reconsiderar a sua posição:

“[a]t an emergency Council meeting they [the foreign ministers] categorically ruled out any renegotiation of the Treaty. They confirmed their allegiance to the schedule for ratification, and agreed that ‘the door should be left open for Denmark to participate in the Union’. In public, at least, the Council conveniently ignored the dilemma that the Treaty signed at Maastricht could only come into force if it was ratified by all twelve signatories to it” (Pryce 1994, 55).

Depois do desaire dinamarquês o referendo na Irlanda²⁰⁶ (único país constitucionalmente obrigado a referendar o Tratado) ganhou uma importância acrescida, já que um segundo voto negativo poderia ameaçar seriamente a sobrevivência do novo texto. O resultado foi, no entanto, claramente favorável, confirmando a tendência irlandesa (até então) tradicionalmente favorável à integração europeia. Apesar deste ímpeto, o Tratado não estava salvo, seguindo-se o crivo dos eleitores franceses. O presidente francês acreditava na vitória do “sim”, pelo que a convocação do referendo (pouco depois de conhecido o resultado dinamarquês) teria como objectivo contrariar a onda de pessimismo que se abateu sobre a Europa e conferir um novo fôlego ao TUE. Mas, os desenvolvimentos em França e noutras partes da Europa - com destaque para a situação na Bósnia (onde a actuação da CE se revelava um fracasso) - acabariam por favorecer os opositores do Tratado (Dinan 1999a, 151) obrigando o governo francês a lançar uma campanha aguerrida para convencer os eleitores a votar favoravelmente o texto. O inesperado sucesso dos defensores do “não” levou mesmo Delors a envolver-se directamente no referendo francês, tendo-se desdobrado em discursos e entrevistas sobre os perigos de uma rejeição do Tratado: “Delors suppressed his true opinion of the Maastricht agreement (...) lest it damage the prospect of a *Oui*. He feared that a *Non*

²⁰⁶ Agendado para 18 de Junho de 1992.

would destroy not only the Treaty and the ERM, but also the ‘Community method’” (Grant 1994, 224) [itálico no original]. Os piores receios de Delors acabariam por não se concretizar, com o “sim” a ganhar, ainda que por uma escassa diferença.

A Comissão desempenhou também um papel importante na resposta ao “não” dinamarquês, estabelecendo uma linha de acção que procurava combater as causas deste resultado²⁰⁷. De facto, consciente da alienação popular em relação às políticas e instituições europeias, Delors procurou romper a barreira burocrática que rodeava a Comunidade, aprovando medidas que tornariam o processo de decisão mais transparente, e colocando a ênfase na subsidiariedade. A 10 de Junho, num discurso perante o PE²⁰⁸, Delors defendeu a necessidade de conferir maior transparência ao processo de decisão comunitário; um esforço de clarificação da acção comunitária por parte dos governos e das instituições comunitárias; e, um debate sobre a subsidiariedade.

Ao limitar a actuação da Comunidade a áreas onde esta acção trouxesse uma vantagem clara, o princípio da subsidiariedade - defendido por Delors desde que se havia tornado presidente da Comissão em 1985 - era no seu entender a melhor forma de garantir a compatibilidade da UE com as aspirações políticas dos cidadãos. De facto, antes mesmo da crise dinamarquesa, a Comissão tinha já começado a eliminar propostas de legislação que pareciam poder ser mais bem trabalhadas no nível nacional. O resultado dinamarquês serviu, portanto, para conferir um novo impulso a este esforço levado a cabo pela instituição no sentido de se concentrar em áreas políticas-chave e de se distanciar de assuntos que poderiam ser eficazmente resolvidos ao nível dos governos nacionais (Dinan 1999, 153). Na Cimeira de Lisboa (26 e 27 de Junho de 1992) Delors reiterou, perante os Chefes de Estado e de Governo, as vantagens do princípio da subsidiariedade: “[n]obody demurred: opposition to subsidiarity had, since 2 June, become no more acceptable than the slaughter of baby seals. Delors had decided to make subsidiarity his Big Idea of 1992” (Grant 1994, 217).

²⁰⁷ Refira-se que, segundo Grant (1994, 214-5), Delors terá contribuído, ainda que indirectamente, para este resultado ao declarar num discurso perante o PE a necessidade de instituições mais federais. As ideias de Delors teriam depois servido de ponto de partida para um artigo publicado no *Sunday Telegraph* e largamente reproduzido nos jornais dinamarqueses. Neste artigo - intitulado “Delors Plan to Rule Europe” - Boris Johnson (correspondente do jornal em Bruxelas) fazia uma interpretação no mínimo controversa das palavras de Delors, a quem acusava de querer centralizar o poder em Bruxelas e retirar capacidade de decisão aos países mais pequenos. Ora, estas eram precisamente as críticas feitas ao TUE pela campanha do “não” na Dinamarca, pelo que o texto acabaria por ter um impacto significativo no resultado do referendo dinamarquês.

²⁰⁸ Discurso proferido no PE em 10 de Junho de 1992.

No seguimento do seu trabalho, e com vista à clarificação do espírito subjacente à doutrina da subsidiariedade²⁰⁹, a Comissão apresentou, a 27 de Outubro de 1992, uma comunicação de 20 páginas sobre a aplicação deste princípio. O texto publicado pela Comissão desenvolvia as “duas dimensões” da subsidiariedade – a necessidade de “agir” e a “proporcionalidade da acção” – e atribuía o ónus da prova nos dois casos às instituições europeias. No mesmo documento a Comissão reconhecia ainda que tinha uma responsabilidade especial nesta matéria (que lhe advinha do seu direito exclusivo de iniciativa), mas não deixava igualmente de sublinhar que a subsidiariedade não poderia ser usada como uma desculpa pelos Estados-membros, quer para culpar Bruxelas pelas medidas impopulares que tivessem que implementar, quer para limitar a legítima autoridade legislativa e executiva da Comissão (Dinan 1999, 153). Apesar das propostas alternativas (e até contrárias) apresentadas, seria o documento da Comissão que viria a formar a base do acordo sobre a subsidiariedade alcançado no Conselho Europeu de Edimburgo de 11 e 12 de Dezembro de 1992. Nessa Cimeira, os CEG aprovaram ainda uma série de medidas específicas destinadas a tornar o processo legislativo mais transparente (logo mais compreensível para o cidadão), bem como um acordo destinado a apaziguar as preocupações dinamarquesas em relação ao Tratado (que incluíam *opt-outs* para a Dinamarca na Fase III da UEM e nas decisões e acções da PESC com implicações em matéria de defesa), e que permitiria um voto favorável do Tratado num segundo referendo (Maio de 1993).

Ultrapassado o obstáculo dinamarquês, o processo de ratificação do TUE esteve ainda ameaçado no RU e na Alemanha²¹⁰. Enquanto no RU o crescente desagrado em relação ao Tratado era um reflexo do também crescente descontentamento dos britânicos em relação às políticas do governo de John Major, na Alemanha os entraves colocados à ratificação do novo texto eram de ordem legal, com os oponentes do Tratado a contestarem a sua constitucionalidade. Em ambos os casos, as dificuldades acabariam por ser ultrapassadas e o processo de ratificação seguiria o seu curso, permitindo que o Tratado da União Europeia entrasse finalmente em vigor a 01 de Novembro de 1993.

²⁰⁹ De facto, o princípio da subsidiariedade plasmado no TUE estava longe de ter uma interpretação consensual. Se para a Comissão Delors este princípio era a essência do federalismo (na medida em que permitia uma clarificação de competências), para alguns Estados-membros (encabeçados pelo RU) este princípio abria a oportunidade para reverter determinadas políticas europeias consideradas intrusivas: “In Britain, subsidiarity became a political panacea for the EC’s manifest ills. Inevitably, the British government and the Commission understood the term to mean completely different things. For London subsidiarity was a vital safeguard of national sovereignty and a way to prevent the EC from involving itself unduly in member states’ affairs; for Brussels, subsidiarity was a central tenet of Eurofederalism” (Dinan 1999, 153).

²¹⁰ Para uma explicação mais detalhada destes dois casos ver, por exemplo, Desmond Dinan. 1999. *Ever Closer Union: An Introduction to European Integration*. New York: Palgrave, pp. 155-6; Andrew Duff, John Pinder and Roy Pryce. 1994. *Maastricht and Beyond: Building the European Union*. London: Routledge, pp. 60-5.

Concluído o processo de ratificação, era então necessário implementar o TUE. Considerado um marco na história da construção europeia, este Tratado não representou, todavia, uma mudança radical no rumo da integração, podendo ser considerado um Tratado de “continuidade”. De facto, como notou Dinan (1999, 159), as raízes dos principais desafios dos finais dos anos 1990 – a União Económica e Monetária, o alargamento, e o crescente descontentamento popular em relação a “Bruxelas” – poderiam ser encontradas uma década antes e tinham mesmo ajudado a desenhar o acordo para o novo texto europeu.

Quanto à UEM, a sua implementação estava já em curso quando o processo de ratificação do TUE ficou finalmente concluído. A UEM fornecia simultaneamente o ímpeto e o pretexto para os governos avançarem com reformas internas muitas vezes adiadas, algumas devido à sua expectável impopularidade junto dos eleitores. Por sua vez, crescia também o descontentamento popular em relação à UE, muito impulsionado pela percepção de que a União Económica e Monetária acentuava os problemas económicos nacionais, contribuindo em especial para um “aumento do desemprego”. Curiosamente, e apesar desta insatisfação dos cidadãos, os Estados-membros mantiveram-se determinados a avançar com a UEM o que, na opinião de Dinan (1999, 159), é um dos aspectos mais marcantes da integração europeia nos anos 1990.

Para além da UEM, o alargamento era um dos assuntos centrais da agenda comunitária no pós-Maastricht. O colapso da URSS e do seu império abriu as portas a um conjunto, antes inimaginável, de candidatos cuja possibilidade de adesão iria tornar premente a necessidade de reformar a estrutura institucional da UE. O primeiro alargamento da era pós-Guerra Fria teve lugar em 1995, com a adesão da Áustria, Finlândia e Suécia. À semelhança do que tem acontecido noutros processos de alargamento, a Comissão esteve completamente envolvida no processo. Na Cimeira de Maastricht de Dezembro de 1991, o Conselho Europeu encarregou a Comissão de examinar as implicações do alargamento no contexto do TUE (sobretudo porque alguns candidatos tinham um estatuto de neutralidade): “[h]e [Delors] decided to use the opportunity to argue for a deeper political union than the one just agreed at Maastricht. He believed that without further institutional reform, a wider EC would degenerate into a mere free-trade area” (Grant 1994, 212). O relatório da Comissão²¹¹, apresentado na Cimeira de Lisboa de Junho de 1992, deixava bem claro que os candidatos deveriam dar garantias específicas de que cumpririam as obrigações decorrentes da PESC. No mesmo

²¹¹ Ver European Commission.1992. “Report on Enlargement”. *Bulletin EC*. S/3-1992.

sentido, a Comissão declarava ainda que o alargamento não poderia ser feito às custas do aprofundamento. No seguimento das recomendações da Comissão, o Conselho Europeu de Lisboa decidiu que não seriam iniciadas novas negociações de adesão (pelo menos formais) até que o TUE fosse ratificado por todos os Estados-membros e o Pacote Delors II fosse definido. A Comissão (secundada aliás pelos Estados-membros) opôs-se igualmente à possibilidade de serem concedidos *opt-outs* de longo prazo aos novos membros (hipótese levantada por estes na sequência das concessões feitas à Dinamarca pelo Conselho Europeu de Edimburgo de Dezembro de 1992). As negociações de adesão da Áustria, Finlândia, Suécia, e Noruega²¹² iniciaram-se formalmente no primeiro semestre de 1993 (sob a égide da Presidência Dinamarquesa), tendo o Conselho Europeu, reunido em Copenhaga (Junho de 1993), definido Janeiro de 1995 como data de conclusão do alargamento (de forma a que os novos membros pudessem participar nas preparações da nova CIG 1996, o que viria a acontecer).

Para além da passagem da “Europa dos 12” para a “Europa dos 15”, em meados da década de 1990, há ainda a destacar uma dramática mudança na liderança europeia com a partida de quase todos os actores que tinham desempenhado um papel chave na transformação da Comunidade e no lançamento da UE. Refira-se, em especial, o fim do eixo Paris-Bona-Berlaymont que tanto tinha contribuído para o avanço no processo de integração. Delors deixou a presidência da Comissão em Janeiro de 1995 (depois de ter ocupado o cargo durante 10 anos²¹³), tendo sido substituído por Jacques Santer. Mitterrand abandonou a política em Maio de 1995 (no final do seu segundo mandato como presidente), sucedendo-lhe Jacques Chirac. Kohl foi afastado do lugar de chanceler em Setembro de 1998 (16 anos depois da sua eleição), na sequência da vitória de Gerhard Schröder²¹⁴. Com os novos líderes parecia chegar também uma tendência para conferir uma maior atenção às políticas nacionais, sobretudo numa altura em que o colapso dos mercados asiáticos ameaçava a recuperação económica da Europa, e os cidadãos pareciam cada vez menos entusiasmados com a aventura europeia. Será pois o somatório destas e de outras transformações que ajudarão a explicar um aparente declínio do papel da Comissão: “(...) the crisis of political confidence in Europe since

²¹² Pela segunda vez na história da Noruega, os eleitores noruegueses chamados a referendar a adesão do país à Comunidade rejeitaram esta possibilidade (o primeiro voto negativo dos eleitores noruegueses ocorreu em 1972, aquando da adesão do RU, Irlanda e Dinamarca).

²¹³ Na Cimeira de Lisboa (26-27 de Junho de 1992), os CEG acordaram reconduzir Delors no cargo de presidente da Comissão até Dezembro de 1994.

²¹⁴ Para além destas três personalidades, outras saídas haveria a destacar: Em Janeiro de 1996, Felipe González foi derrotado por José Maria Aznar, e, no RU, o novo primeiro-ministro Tony Blair (que sucedeu a Major) parecia personificar uma abordagem britânica mais favorável à UE.

1991 – manifested generally in public cynicism toward political institutions, the prevalence of weak governments, and a weak political leadership – compounds the Commission’s particular problems” (Dinan 1997, 193).

7.6 Conclusão

Uma avaliação do impacto da acção da Comissão nas negociações que precederam a assinatura do TUE deverá ter em consideração um conjunto de factores. Desde logo, o facto de terem existido duas CIG em paralelo, ou seja, dois palcos negociais que, embora inter-relacionados, tinham agendas distintas. Para além da natureza dos assuntos em debate, é igualmente digno de nota o contexto internacional (e nacionais) que contribuiu tanto para constranger (por exemplo no caso da crise económica), como para precipitar a acção dos actores (como foi o caso das transformações na Europa de Leste) no período pré- e pós-Maastricht. Finalmente, igualmente determinante para o desfecho das CIG foi o tipo de estratégia negocial seguida pelos diferentes actores.

A Comissão mostrou-se especialmente bem sucedida na fase de *agenda-setting* da CIG sobre a UEM, não apenas porque se revelou particularmente bem preparada para lidar com a natureza mais técnica dos assuntos em discussão, mas também graças à estratégia incrementalista e pragmática adoptada pela instituição. A capacidade da Comissão para determinar a agenda da CIG acabaria por se reflectir na sua influência no resultado final, já que a fase formal das negociações foi, em grande medida, condicionada pela agenda previamente determinada pela instituição. Já no que respeita à CIG sobre a “união política”, o menor grau de preparação da Comissão (e de envolvimento nos trabalhos das presidências)²¹⁵ aliado a um conjunto de propostas extremamente ambiciosas (a Comissão foi mesmo acusada de agir como um 13º Estado-membro) acabariam por reduzir substancialmente a zona de possível acordo, ditando assim um papel mais secundário para a instituição (tanto na fase de definição da agenda como na fase formal das negociações).

Efectivamente, talvez influenciado pelo sucesso na CIG sobre a UEM, Delors viu na CIG sobre a “união política” uma oportunidade para fazer avançar a Europa

²¹⁵ A este propósito Grant (1994, 189-90) notaria: “[i]n 1985 Delors and his advisers had worked closely with the presidency (Luxembourg, again) and Niels Erbsoll, the secretary-general of the Council of Ministers, in preparing drafts for the IGC. In 1991 Joseph Weyland, Luxembourg’s EC ambassador and chairman of the IGC, worked with Erbsoll, but – after the first few months – without the commission”.

federal. Mas, aos olhos de muitos governantes europeus, as propostas da Comissão Delors eram apenas uma forma de aumentar cada vez mais o poder da instituição. Ironicamente, a incontestável capacidade de liderança política que tanto tinha contribuído para aumentar o prestígio e o poder da Comissão nos finais da década de 1980, parece ter acabado assim por contribuir para o seu relativo “declínio”:

“[a]nother of Delors’s mistakes was to appear too ambitious on behalf of the commission. The institution’s growing power, and the perception that Delors wanted even more for it, had irked several governments by 1991; the commission duly suffered in that year’s inter-governmental conferences. In 1992, when North European public opinion turned against the EC and the Commission, most governments did not defend them. In common with many national politicians, Delors had not realised that few people understood the Community or what it was trying to do” (Grant 1994, 280).

Dito isto, importará não esquecer que a Comunidade atravessou nos primeiros anos da década de 1990 um contexto claramente desfavorável aos avanços integracionistas pelo que poderemos talvez questionar se a agenda de Delors não teria sido recebida menos negativamente se o contexto internacional (reflectido naturalmente na situação doméstica dos Estados) tivesse sido mais favorável (tendencialmente, o processo de integração tende a avançar em períodos de crescimento económico e a estagnar em períodos de recessão).

O legado da Comissão Delors ficaria igualmente marcado pela dualidade, também no que respeita à vertente organizacional da própria instituição: por um lado, a forte capacidade de liderança de Delors contribuiu para projectar a imagem de uma instituição coesa e unitária, cuja importância e prestígio foram elevados a níveis dificilmente repetíveis; mas, por outro, o excesso de protagonismo de Delors e da sua “rede”, reflexo de um estilo talvez demasiadamente “monopolizador” (sobretudo para uma instituição que tem na colegialidade um princípio fundamental), acabaria por fragilizar as cadeias tradicionais de comando e o papel dos restantes comissários, tornando mais premente a necessidade de uma reforma interna desta instituição.

8. O Tratado de Amesterdão: o “início” do debate sobre a reforma institucional

De alguma forma insatisfeitos com o compromisso alcançado em Maastricht um grupo de países, encabeçados pela Alemanha, defendeu a realização de uma nova CIG em 1996 para rever o funcionamento dos pilares intergovernamentais da UE. Isto resultou na inclusão de um sub-parágrafo no artigo N do TUE que estabelecia a convocação de uma conferência intergovernamental em 1996 “para analisar (...) as disposições do Tratado em relação às quais está prevista a revisão”²¹⁶. Significa isto que a CIG 1996-7 (como aliás aconteceria com a CIG 2000) foi uma conferência seriamente estruturada por regulamentos e declarações passadas (Sverdrup 2002, 120), o que confirma a ideia de *path dependency* associada ao processo de reforma dos tratados. Na verdade, a CIG 1996-7 foi organizada e fundamentalmente percebida como uma revisão do TUE que pudesse suprir algumas das suas conhecidas limitações e assim fazer avançar a integração política: primeiro, a fraca eficácia em matéria de política externa e de segurança comum (especialmente visível durante a guerra civil da Bósnia) tornava clara a necessidade de rever o segundo pilar saído de Maastricht; depois, a perspectiva de um grande alargamento da UE no médio prazo (aberta pelo Conselho Europeu de Copenhaga, de 21 e 22 de Junho de 1993) conferia um carácter de “urgência” à execução de uma reforma institucional que permitisse o funcionamento de uma Comunidade bastante mais alargada; finalmente, o conturbado processo de ratificação do Tratado de Maastricht, e os acesos debates em alguns Estados-membros deixaram claro que era necessário democratizar mais a União e torná-la mais próxima dos seus cidadãos. Explicar-se-iam, assim, as frequentes comparações entre a CIG 1996-7 e as negociações do Tratado de Maastricht, com a primeira a ser frequentemente apelidada de “Maastricht Parte II”.

8.1 Contextualização

O elevado optimismo – pode dizer-se - que rodeou a perspectiva de uma nova CIG foi gradualmente dando lugar a alguma apreensão, face à sucessão de acontecimentos claramente desfavoráveis ao grande desígnio que se pretendia atribuir à

²¹⁶ Artigo N, nº 2 do TUE (Artigo 48º TUE).

terceira reforma dos tratados. Com efeito, entre a turbulenta ratificação de Maastricht e a abertura da nova CIG muito havia mudado: a Comunidade tinha concluído a terceira ronda de alargamentos com a entrada da Áustria, Finlândia e Suécia²¹⁷, países que, pela recente adesão, pouca experiência tinham dos assuntos comunitários; por sua vez, a economia mundial havia mergulhado numa crise séria que se prolongou por vários anos e que, para além de adiar a conclusão da UEM, teve como corolário graves problemas sociais (visível nas elevadíssimas taxas de desemprego) que contribuiu para agravar o estado de espírito geral em relação à Europa comunitária (já sentido aquando da ratificação do Tratado de Maastricht). Tudo indicava, portanto, um regresso ao “europessimismo”, responsável por um claro abrandamento da integração europeia na década de 1970.

Dada a conjuntura, alguns países (com o Reino Unido à cabeça) questionaram a oportunidade da realização de uma nova conferência intergovernamental no prazo previsto. O grupo chamava em especial a atenção para o facto de ser ainda demasiadamente cedo para avaliar o TUE, e de haver por parte dos europeus uma crescente “resistência” ao avanço da integração. Ainda assim, depois de alguma discussão, a decisão de convocar a CIG manter-se-ia como planeado.

8.2 Preferências e papel da Comissão na definição da agenda

Em Junho de 1994, o Conselho Europeu reunido em Corfu estabeleceu um Grupo de Reflexão para preparar a agenda da Conferência Intergovernamental. Em consonância, o mandato do Grupo consistia em definir ideias e opções para rever as disposições do TUE que estavam abertas a revisão, bem como sobre outras matérias relacionadas com a democracia e o alargamento.

O Grupo de Reflexão iniciou os seus trabalhos em Junho de 1995, quase um ano depois da decisão que o criou. Durante este período, os Estados-membros (através do Conselho), a Comissão e o PE iniciaram o seu próprio processo de preparação para a CIG. O primeiro passo foi a escolha dos membros do Grupo de Reflexão; o segundo consistiu na redacção de relatórios sobre o funcionamento do TUE – um de cada instituição – que serviriam de base às deliberações do Grupo (Dinan 1999, 171).

²¹⁷ Os tratados de adesão foram assinados com a Áustria, a Suécia, a Noruega e a Finlândia em 30 de Março de 1994, tendo sido posteriormente submetidos a referendo nesses países. À semelhança do que já havia acontecido, os eleitores noruegueses voltaram a rejeitar a entrada da Noruega na Comunidade. Os restantes três países tornaram-se membros a 1 de Janeiro de 1995.

Presidido por Carlos Westendorp (o representante da Presidência Espanhola da União) o grupo era ainda composto por um representante de cada um dos restantes Estados-membros, um representante da Comissão (Marcelino Oreja, o comissário espanhol responsável pelos assuntos institucionais)²¹⁸ e dois observadores do PE (Elizabeth Guigou e Elmar Brok). Ao Secretariado do Conselho caberia assegurar a assistência e aconselhamento (Beach 2005, 115).

Os relatórios preparatórios apresentados pelas instituições no início de 1995 tratavam temas comuns, nomeadamente a necessidade de uma maior abertura, legitimidade e simplificação dos procedimentos; e, ainda, uma maior eficiência das operações da UE, em especial no que respeitava aos pilares intergovernamentais (Dinan 1999, 171). No caso específico da Comissão, o seu relatório enfatizava a ineficácia da cooperação intergovernamental e lamentava o facto de o TUE não ter conseguido fortalecer os laços entre a União e os cidadãos: “the Union must act democratically, transparently and in a way people can understand” (European Commission 1995, 4)²¹⁹. A cidadania era outra das preocupações da Comissão, já que entendia que faltava ainda uma operacionalização mais apurada do conceito: “the citizen enjoys only fragmented, incomplete rights which are themselves subject to restrictive conditions. In that sense, the concept of citizenship is not yet put into practice in a way that lives up to the individual’s expectations” (European Commission 1995, 62). O relatório da Comissão detinha-se igualmente na questão da legitimidade, reconhecendo que o maior poder legislativo conferido ao PE e o papel deste na nomeação da Comissão tinham contribuído para reforçar a legitimidade das instituições. Não obstante, o relatório concluía que: “there has also to be a reservation concerning the weakness, not to say the absence, of democratic control at Union level in the fields of activity where the intergovernmental process still holds sway”, numa referência clara à PESC e à JAI (European Commission 1995, 18). A existência de dois pilares intergovernamentais, e as várias inconsistências e fraquezas no processo de governação que daí resultavam,

²¹⁸ Marcelino Oreja presidia também ao *Steering Group*, o grupo que, dentro da Comissão, tinha a função de fornecer a orientação política para a maioria das intervenções dos negociadores que representavam a Comissão. A composição do *Steering Group* tendia a variar de acordo com o tema em discussão, mas entre as suas figuras centrais contavam-se David Williamson, Carlos Trojan, Michel Petite, Jim Cloos, Daniel Calleja, Jean-Louis Dewost, Colette Flesch, Diane Schmitt e um membro da *Task Force* responsável pelo assunto em discussão (Gray 2002, 384).

²¹⁹ Este relatório foi preparado por uma *Task Force* especial criada ainda por Delors (e reportando directamente ao presidente da Comissão) para coordenar a preparação das negociações da CIG 1996. Com a sucessão de Delors, a *Task Force* passou a reportar directamente a Santer e ao comissário para os assuntos institucionais (Oreja), garantindo assim que a experiência, o conhecimento e os contactos políticos da era Delors não se perdiam com a sua saída (Christiansen and Jørgensen 1998, 441). Administrativamente, a *Task Force* estava localizada no Secretariado-Geral que era então liderado por David Williamson. O grupo era composto por 10 conselheiros e administradores seniores com diferentes nacionalidades e uma vasta experiência em matérias institucionais: Michel Petite, Nigel Evans, Alain van Solinge, Andrea Pierucci, Francisco Fonseca Morillo, Dominique Maidani, Paskavici Gilchrist, Ángela Bardenhewer, Veronique Warlop, e Mark Gray.

eram muito enfatizadas ao longo de todo o Relatório. Relativamente ao processo de decisão, a Comissão apontava três grandes críticas: a divergência entre os procedimentos legislativos e o procedimento orçamental; a complexidade do sistema de decisão; e, a falta de coerência na escolha dos vários procedimentos e das áreas onde eram aplicados (Laursen 1997, 63). O relatório da Comissão apresentava ainda propostas para reforçar a transparência, com uma aposta clara na subsidiariedade, na melhoria do acesso à informação, e na clarificação da legislação²²⁰.

Muito embora sublinhasse a necessidade de corrigir tais deficiências, a Comissão deixava bem claro que não pretendia novos poderes para si ou para a União: “The main issue during the conference will not be an increase in the Union’s power” (European Commission 1995, 6). De facto, a mudança na liderança da instituição e a necessidade de se “reconciliar” com os governos e os cidadãos da UE condicionaram em grande medida a sua actuação [**Proposição III**]. Os últimos anos da Comissão Delors tinham tornado claro que era chegada a hora de substituir uma imagem de ambição desproporcionada e até de alguma “intrusão” por uma imagem de moderação e pragmatismo. Neste sentido, parecia evidente que o sucesso da Comissão na CIG que se avizinhava dependeria em grande medida da sua actuação no dia-a-dia do processo de governação comunitário, e não de propostas que pudessem antagonizar ainda mais os Estados-membros: “[t]he Commission recognized that its general performance in 1995 and early 1996 would be as important for the Commission’s success at the IGC as its performance at the IGC itself” (Dinan 1997, 193). A Comissão Santer estabeleceu por isso um conjunto de prioridades, nomeadamente: tornar a subsidiariedade uma realidade inteligível para os cidadãos; consultar e informar o mais alargadamente possível; encorajar a desregulação e a competitividade; fortalecer o mercado único; promover a UEM; combater a fraude na Comunidade; e, proceder a uma reforma interna da instituição (Dinan 1997, 193-4).

Em conjunto, os relatórios da Comissão, Conselho, e PE proporcionaram bases de trabalho e possibilitaram uma melhor compreensão do funcionamento do TUE em meados dos anos 1990 (Dinan 1999, 172). Foram, de facto, apresentadas várias propostas para melhorar as instituições e aumentar a legitimidade da UE. Não havia,

²²⁰ Para Santer, subsidiariedade era na prática sinónimo de “menos acção, mas melhor acção”. Nesta medida, a Comissão Santer prosseguiu o esforço de revisão da legislação (iniciado em 1993 por Delors) tendo reescrito, simplificado e consolidado um conjunto significativo de propostas, ao mesmo tempo que continuou uma tendência de redução do número de novas propostas legislativas apresentadas pela instituição. Na mesma linha, a Comissão Santer procurou também tornar as suas actividades mais visíveis, pelo que, para além da publicação do seu programa legislativo, a instituição apostou também na publicação de vários “livros verdes” e “brancos” (numa tentativa de explicar a necessidade da legislação e a forma que esta tomara), e numa melhoria do acesso aos seus documentos.

porém, uma linha orientadora capaz de as inter-relacionar e de as decodificar para os cidadãos: “[i]ndeed, none of the reports prepared for the IGC had any explicit theory or conceptual framework linking the different proposals together into a simple vision of a wider and stronger Union which might help the citizens understand the rationale of the whole endeavour” (Laursen 1997, 63).

O relatório final do Grupo de Reflexão foi apresentado ao Conselho Europeu de Madrid (Dezembro de 1995). Mas, ao contrário do que tinha acontecido por exemplo com o Relatório Delors (que serviu de base à CIG sobre a UEM), este era um documento bastante “vago” que se limitava a fazer uma espécie de súmula das diferentes opiniões dos vários governos:

“[t]he Reflection Group’s conclusions were split along recognizable national lines (...). Thus on a wide range of issues, the report noted a divergence between ‘a large majority’ or ‘a majority’ on the one hand and ‘one member’ (invariably Britain) or ‘some members’ (invariably including Britain) on the other” (Dinan 1999, 173).

Ainda assim, o documento foi aprovado pelo Conselho Europeu de Madrid que, nas suas “Conclusões”, definiu também os detalhes de ordem prática para a CIG, incluindo a data desejável de conclusão da conferência (Junho de 1997).

8.3 A Conferência Intergovernamental

A CIG 1996-7 arrancaria oficialmente a 29 de Março de 1996, em Turim, sob a égide da Presidência italiana da UE. Tal como no passado, as negociações decorreram em vários palcos: sessões regulares (três ou quatro vezes por mês) do Grupo dos Representantes (diplomatas seniores e um comissário); sessões mensais do Conselho dos Assuntos Gerais e breves sessões extraordinárias dos MNE; e reuniões dos CEG nos três Conselhos Europeus previamente agendados e em três cimeiras extraordinárias. Também como tinha acontecido anteriormente, a Comissão tinha um lugar nas reuniões da CIG, muito embora não tivesse autoridade para vetar um acordo (Dinan 1999, 175).

Inicialmente limitada às questões definidas por Maastricht²²¹, a agenda da conferência intergovernamental foi - na sequência da possibilidade apresentada pelo próprio TUE²²² - sendo sucessivamente alargada nas várias reuniões do Conselho Europeu, estendendo-se a quase todas as actividades da União. A grande excepção foi a UEM, deixada deliberadamente de fora por ser considerada matéria demasiadamente sensível para ser abordada num período de crise, para o qual era então apontada como “bode expiatório”.

O mandato da CIG continha, assim, um número impressionante de temas a negociar, parecendo indicar que a grande reforma da União estava prestes a ser acordada. A realidade revelou-se, contudo, bem diferente do esperado. As discussões foram divididas em três áreas principais: tornar a União mais próxima dos cidadãos; reformar as instituições; e criar orientações e uma política externa mais eficazes. Durante os primeiros meses da CIG foram realizadas reuniões para debater cada um dos três tópicos, destacando-se nesta fase uma proposta apresentada pela Finlândia e pela Suécia que sugeria que a União deveria levar a cabo as chamadas missões de Petersberg (nomeadamente, *peacekeeping* e *peace-making*) (Beach 2005, 116). Mas, a falta de consenso entre os Estados-membros dificultou grandemente o progresso das negociações. Nessa altura parecia já evidente que nenhum acordo de substância seria alcançado antes das eleições britânicas, agendadas para Maio de 1997 (Beach 2005, 117). O clima tornou-se ainda mais difícil quando o RU, em protesto contra o embargo comunitário imposto à carne de vaca britânica (na sequência do surto de BSE), anunciou que abandonaria as reuniões do Conselho. Muito embora este boicote às sessões do Conselho não afectasse directamente as reuniões da CIG, contribuiu, não obstante, para deteriorar o ambiente das negociações travando o seu avanço (Beach 2005, 117). O desentendimento foi finalmente resolvido pelo Conselho Europeu de Florença (Junho de 1996) que concluiu um acordo com os parceiros britânicos. Neste Conselho foi também apresentado um relatório sobre os (escassos) progressos da CIG que era, na realidade, uma espécie de reprodução das conclusões do relatório do Grupo de Reflexão. Ainda assim, a Presidência seguinte (assumida pela Irlanda) foi encarregada de preparar um projecto de tratado sobre os três tópicos principais na agenda da CIG.

O trabalho da Presidência Irlandesa foi, por conseguinte, direccionado para o

²²¹ Entre as quais se contavam um possível alargamento do procedimento de co-decisão; as disposições relativas à PESC e às matérias de defesa; e, ainda, a possibilidade de estender as competências explícitas da União às áreas da energia, turismo, e protecção civil.

²²² O artigo N, nº 1 do TUE conferia aos governos dos Estados-membros e à Comissão a possibilidade de apresentarem ao Conselho Europeu propostas de revisão do Tratado.

cumprimento do mandato que lhe havia sido atribuído em Florença. Os irlandeses começaram por apresentar um questionário e, com base nas respostas obtidas, foram produzindo “aproximações sucessivas” a um projecto de tratado (Dinan 1999b, 301). Em Outubro de 1996, o Conselho Europeu reuniu-se informalmente em Dublin para que os CEG tivessem oportunidade de discutir os temas em análise. No seguimento desta reunião, que se destinou a conferir um renovado ímpeto político às negociações, a Presidência Irlandesa, apoiada pelo Secretariado do Conselho e pela Comissão, iniciou a redacção do projecto de tratado: “[i]n the first week of November a cluster of officials from the Irish Presidency, the Secretariat and Commission cloistered themselves in a castle in Ireland in order to hammer out an approach for the Irish draft Treaty” (Beach 2005, 118).

O projecto de tratado elaborado pela Presidência Irlandesa foi apresentado formalmente na reunião dos MNE de 06 de Dezembro de 1996, tendo merecido parecer favorável (talvez porque o texto ignorava deliberadamente uma grande parte das áreas onde o acordo ainda não tinha sido possível). Seguiu-se o Conselho Europeu de Dublin (13 e 14 de Dezembro), mas o acalorado debate sobre o Pacto de Estabilidade (sobretudo entre franceses e alemães) acabaria por relegar para segundo plano as negociações da CIG (Beach 2005, 118).

A Holanda, que assumiu a Presidência da União no primeiro semestre de 1997, concentrou-se particularmente nos assuntos cuja discussão tinha sido adiada pelos irlandeses, nomeadamente a reforma institucional, a flexibilidade (que viria a ser um dos marcos do novo tratado), uma clarificação das relações entre a UE e a UEO, e a comunitarização de algumas matérias do terceiro pilar. Sob a égide da nova Presidência, as negociações experimentaram alguns avanços, nomeadamente no que respeita ao debate sobre a flexibilidade e à reforma do terceiro pilar, o que resultou numa adenda ao projecto de tratado da Presidência Irlandesa submetida pela nova presidência. Não obstante, como era esperado, as discussões só ganharam um verdadeiro ímpeto após a vitória do Partido Trabalhista nas eleições britânicas de Maio de 1997. O novo primeiro-ministro, Tony Blair, personificava uma abordagem britânica mais positiva em relação à UE, ao mostrar-se receptivo a um alargamento da VMQ e da co-decisão, a uma reforma das instituições e mesmo à incorporação da Carta dos Direitos Sociais no tratado.

Apenas algumas semanas antes do Conselho Europeu de Amesterdão, a Presidência Holandesa convocou uma cimeira especial (que decorreu em Noordwijk a 23 de Maio de 1997) para discutir um projecto de tratado informal intitulado

“Compilação de textos em discussão”. Nesta reunião, ficou claro que um acordo em relação à reforma institucional seria extremamente difícil, face à cada vez maior clivagem entre grandes e pequenos Estados (Beach 2005, 119). O projecto final de tratado foi apresentado a 4 de Junho de 1997, mas a fase decisiva da negociação ficaria adiada até ao Conselho Europeu de Amesterdão (16 -18 de Junho de 1997). Decorrido mais de um ano de conversações, nos últimos dois dias de encerramento da CIG não tinha ainda sido possível chegar a acordo em matérias tão importantes como a relação entre a UE e a União da Europa Ocidental (UEO); as relações económicas externas; a criação de um mecanismo para pôr em prática a flexibilidade; ou, a reforma das instituições: “Overall, the European Council would have to revisit every significant area of the work of the conference” (Grünhage 2001, 21). A fase final das negociações revestiu-se de extrema dificuldade, com um número significativo de assuntos a ser decidido nas últimas horas da cimeira²²³.

Nenhum acordo foi possível, todavia, em relação àquela que era considerada por alguns a “razão de ser” desta conferência – a reforma institucional. Neste domínio, o máximo alcançado (que foi na verdade um mínimo) limitou-se, quase exclusivamente, a um protocolo que aventava possíveis opções para uma futura reforma, face à perspectiva de um novo alargamento. Para além de tornar imperativo a realização de uma nova CIG (para resolver o que ficaria conhecido como “left overs” de Amesterdão), este fracasso acabou por ofuscar os consideráveis avanços do novo Tratado²²⁴; nomeadamente uma transferência significativa de responsabilidades para a Comunidade em matérias anteriormente do Terceiro Pilar, que representou uma reafirmação do método comunitário (particularmente no que respeita ao direito de iniciativa da Comissão e ao papel do Tribunal de Justiça):

“[g]iven that such institutional reforms in anticipation of enlargement had become the main reason for holding the IGC, failure to reduce the Commission’s size and reweight or overhaul Council voting – regardless of the necessity of doing so – reflected badly on the IGC and overshadowed its main achievements” (Dinan 1999b, 305).

²²³ Foi, a título de exemplo, o caso da flexibilidade cujo acordo só foi desbloqueado na madrugada do dia 18.

²²⁴ O Tratado de Amesterdão foi concluído a 17 de Junho de 1997 e assinado pelos CEG em 02 de Outubro do mesmo ano. Todavia, um longo processo de ratificação adiaria a sua entrada em vigor até 01 de Maio de 1999.

8.3.1 As *preferências* da Comissão

A Comissão estabeleceu prioridades claras para a CIG 1996-7. Em conformidade com o seu papel de guardião dos tratados e promotora do interesse geral, a Comissão desejava um fortalecimento das competências da UE e das prerrogativas das instituições supranacionais, muito embora o seu novo presidente (Santer) tivesse deixado claro que não pretendia um alargamento significativo do âmbito das competências comunitárias. De uma forma geral uma das principais preocupações da instituição era garantir que a União (e o processo de integração) resistiria a um alargamento em massa:

“[a]s the number of Union members increases, it creates a risk of the Union being watered down (...) The forthcoming conference will be a crucial one: the deepening and widening of the Union are intertwined. The Commission expects of the Intergovernmental Conference that it strengthen the Union so as to prepare enlargement around a clear political project” (European Commission 1996, 2).

Em concreto, a Comissão defendia, entre outras as seguintes prioridades: uma extensão da VMQ; a integração do Protocolo Social no Tratado; a adopção de uma estratégia comum para o emprego; a comunitarização do terceiro pilar (em especial nas matérias referentes à livre circulação de pessoas); um maior envolvimento da instituição no domínio da PESC; e, ainda, uma clarificação do papel da Comunidade na política comercial (em especial, a Comissão pretendia estender as competências da Comunidade ao comércio de serviços e aos direitos de propriedade intelectual).

8.3.2 As *preferências* dos Estados-membros

A CIG 1996-7 - é imperioso sublinhar - ficou marcada por profundas divergências entre os Estados-membros. Em especial, os assuntos inseridos no domínio do chamado *triângulo institucional* foram particularmente controversos já que mexiam com as delicadas questões de soberania e prestígio nacional. Os três lados do triângulo eram aqui a extensão da VMQ, a reponderação de votos no Conselho, e o número de comissários (Beach 2005, 132).

No que respeita à VMQ, uma grande maioria dos Estados-membros era favorável à sua extensão a um conjunto de áreas do primeiro pilar. As eleições britânicas (e a chegada ao poder de Blair) acabariam por facilitar o acordo nesta matéria. No entanto, a questão aparentemente consensual de um maior uso da VMQ acabou ligada a um outro assunto que aparentava ser “técnico”, mas que se revelaria muito mais sensível politicamente: a reponderação de votos no Conselho (Dinan 1999a, 180). Os grandes Estados-membros defendiam um aumento do seu número de votos ou a introdução de uma dupla maioria (que combinasse a tradicional maioria qualificada com um critério populacional)²²⁵. Para além disto, estas negociações foram encaradas como um jogo de soma nula, significando que os ganhos de um país correspondiam à perda de poder de voto de outro, o que inevitavelmente resultou num confronto directo entre Estados.

Por sua vez, as negociações sobre o número de votos no Conselho não se poderiam desligar das negociações sobre o tamanho da Comissão, que foi reconhecidamente outro dos temas que mais controvérsia gerou na CIG 1996-7. Nesta matéria, os Estados mais pequenos mostraram grande resistência à possibilidade de abdicarem do seu comissário, uma medida que consideravam contribuir para o seu enfraquecimento, sobretudo quando era equacionado um aumento do peso relativo dos grandes Estados no Conselho. Ora, os países maiores mostravam-se dispostos a abdicar do seu segundo comissário desde que essa perda fosse compensada por um maior número de votos no Conselho. A França era o único país a defender uma redução drástica do número de comissários (para 10 ou 12), posição que poderá ser explicada pelo facto de pretender igualmente uma redução da autoridade da Comissão, nomeadamente abolindo o seu direito exclusivo de iniciativa legislativa (Dinan 1999a, 180).

A PESC (especialmente as matérias de segurança e defesa) constituiu outro dos assuntos sensíveis na CIG. Embora existisse um consenso geral quanto à necessidade de melhorar a eficácia do segundo pilar, havia um considerável desacordo quanto à forma de o conseguir. Em particular, os Estados tiveram dificuldades em chegar a um entendimento sobre a melhor forma de simplificar e melhorar o procedimento de decisão, com os Estados mais “integracionistas” (como a Alemanha, a Itália e os países do Benelux) a serem derrotados na sua pretensão de substituir a unanimidade pela

²²⁵ Com isso pretendiam evitar que, depois do alargamento, um grupo de Estados pudesse atingir uma maioria qualificada sem que representasse uma maioria da população.

VMQ, mas a conseguirem introduzir a figura da “abstenção construtiva”²²⁶. Outra clivagem foi também manifesta a propósito da proposta de fusão da UE e da UEO, apoiada por uma maioria dos Estados-membros, mas que acabaria inviabilizada pela forte oposição do RU e da Dinamarca (que se opunham a uma militarização da UE) e dos Estados-membros neutrais (que não desejavam participar numa aliança militar).

8.3.3 A estratégia e o papel da Comissão

Na CIG 1996, o papel da Comissão foi claramente determinado pela mudança no tipo de liderança da instituição e pela tentativa de rearticular a imagem de defensora do interesse geral da União:

“[t]he broadening scope of the 1996-7 IGC (notably in the context of impending enlargement of the East), the Commission’s political retreat during and after the Maastricht ratification crisis, and the appointment in January 1995 of a more unassuming and collegial President, had an obvious impact on the Commission’s IGC preparations. Whereas Delors had monopolised the Commission’s involvement in other IGCs, his successor, Jacques Santer, deliberately involved more colleagues and officials in the Commission’s preparations for 1996 (Dinan 2000, 260).

A Comissão Santer adoptou, pois, uma estratégia que poderia ser classificada de *low-profile* sobretudo quando comparada com a estratégia da Comissão anterior. A instituição optou por não apresentar um projecto de tratado completo, submetendo antes um conjunto de propostas individuais para as quais procurava ganhar apoio nos bastidores das negociações. A Comissão estabeleceu também relações próximas com as várias presidências durante a CIG, tendo estado envolvida no processo de redacção do tratado, quer directamente respondendo à consulta das presidências, quer indirectamente através dos seus contributos para a conferência intergovernamental, alguns dos quais seriam depois introduzidos nos projectos apresentados [**Proposição I; Proposição II**] (Beach 2005, 134).

²²⁶ Permitindo aos Estados-membros que não desejassem tomar decisões relacionadas com a PESC abster-se de as tomar sem contudo impedir os restantes Estados de avançar.

Na verdade, antes mesmo do início da fase formal das negociações, a Comissão Santer tinha já começado os seus preparativos para a CIG, não apenas, como vimos, através do plano de acção que estabeleceu para a instituição²²⁷, como também através da criação de vários grupos de trabalho (cuja composição era cuidadosamente decidida) para preparar a sua participação na conferência. Como notou Dinan (1997, 209), a nomeação de Marcelino Oreja para assumir a responsabilidade pelas relações institucionais e pela preparação da conferência intergovernamental foi uma escolha “astuciosa” de Santer, já que, tendo sido MNE espanhol e presidente do Comité dos Assuntos institucionais do PE, Oreja aparecia extremamente bem posicionado para fazer avançar a agenda da CIG. Da mesma forma, a influência do comissário espanhol e as relações privilegiadas que tinha com a presidência do Conselho (assumida pelo seu país no segundo semestre de 1995), reflectir-se-iam positivamente no trabalho do Grupo de Reflexão cujo relatório final fez eco de várias ideias contidas no relatório da Comissão sobre o funcionamento dos tratados (Maio de 1995) **[Proposição III]**.

Durante a CIG propriamente dita, a Comissão procurou (como, aliás, havia feito no passado) defender os seus “próprios interesses” e os da UE, apresentando propostas, procurando construir coligações, e desbloquear acordos. A Comissão explorou também os recursos à sua disposição, nomeadamente os seus conhecimentos técnicos e a experiência que lhe advinha da sua participação nas CIG anteriores **[Proposição II]**:

“[o]ne of the main advantages for the Commission in an IGC is that it has an institutional memory that can only be matched by the Council Secretariat while the majority of Member States practice systematic rotation of staff, it is not unusual for the Commission experts to have worked on two or three major treaty reform negotiations. The Commission is therefore equipped with vast experience and knowledge of all the main proposals and options that have been presented in the past” (Gray 2002, 384).

De facto, as presidências consultaram frequentemente a Comissão, muito embora a colaboração entre a presidência - quer a irlandesa, quer a holandesa - e a instituição tivesse sido nitidamente mais estreita quando preferências de ambas se sobrepunham, ou pelo menos se aproximavam; foi, por exemplo, o caso da comunitarização do terceiro

²²⁷ Como notou Dinan (2000, 261) “[i]ndeed, the Commission’s work at that time must be seen as part of pre-IGC strategy to regain credibility with the EU’s citizens and national governments, and thereby strengthen the Commission’s position during the IGC itself”.

pilar, domínio no qual as propostas da Comissão serviram de inspiração às propostas da Presidência Irlandesa que, por sua vez, influenciaram grandemente as disposições do tratado aprovadas em Amesterdão (Beach, 2005, 135).

A influência das propostas da Comissão é ainda confirmada por outros exemplos. Efectivamente, a fórmula proposta pela Comissão para estender a co-decisão foi aproveitada pela Presidência Irlandesa (como base de discussão) e, posteriormente, pela Presidência Holandesa (que a integraria nos seus projectos de tratado), tendo influenciado decisivamente o texto final (Gray 2002, 391; Beach 2005, 135). Outra das áreas onde a proposta da Comissão serviu de base ao debate foi a questão da sua própria composição no pós-alargamento. Nesta matéria, a sugestão da Comissão ia no sentido de adiar o acordo até que o número de Estados-membros excedesse 20, solução que foi depois retomada pela Alemanha nos meses finais da negociação e que viria a ficar plasmada no Protocolo relativo ao alargamento²²⁸. Igualmente digno de nota é o facto de a instituição ter conseguido garantir que o seu poder não sairia fragilizado de Amesterdão, apesar das várias propostas que foram apresentadas com o intuito de enfraquecer o seu papel [**Proposição III**]. Como sublinhou Gray (2002, 383)

“(...) IGCs present dangers as well as opportunities for the European Commission. The Commission has often gained from decisions taken in IGCs, but such meetings also provide Member States with the opportunity to roll-back specific aspects of legislation and attempt to undermine the role of the Commission itself. Indeed, in Maastricht and Amsterdam numerous attempts were made to weaken the role of the Commission”.

Um balanço positivo não significa – na minha perspectiva - que a Comissão tenha sido completamente eficaz na transmissão da sua mensagem. Na realidade, uma das críticas apontadas à participação da Comissão na CIG 1996-7 foi a de que a instituição nem sempre foi capaz de transmitir uma posição única e coesa às outras delegações da Conferência. No entanto, como notou também Gray (2002, 385):

²²⁸ Com efeito, o “Protocolo relativo às instituições na perspectiva do alargamento da União Europeia”, anexo ao Tratado de Amesterdão, só previa explicitamente a perda do segundo comissário (até aí prerrogativa dos grandes Estados) à data da entrada em vigor do primeiro alargamento da União (que se seguisse à ratificação do Tratado). A decisão sobre outras reformas era remetida para uma nova CIG, como pode ler-se no artigo 2º do referido Protocolo: “[o] mais tardar um ano antes da data em que a União Europeia passar a ser constituída por mais de vinte Estados-membros, será convocada uma Conferência de representantes dos Governos dos Estados-membros, a fim de se proceder a uma revisão global das disposições dos tratados relativas à composição e ao funcionamento das instituições”.

“[t]his is understandable, given that both the President and the Commissioner represented the Commission at the political level. However, at the representative’s level the Commission was sometimes represented by the Commissioner, on other occasions by the Deputy Secretary General, Director of the IGC Force or by the Head of the Legal Service. This inevitably led to delegations perceiving different viewpoints in the Commission delegation”.

Assim, ao contrário do que é sugerido por alguns autores²²⁹, a actuação da Comissão na CIG 1996-7 não parece poder ser classificada de fracasso. Antes, considerando as principais prioridades definidas pela instituição, apenas na política comercial comum o resultado final foi o oposto das preferências da Comissão (com os Estados-membros a bloquear o esforço da instituição para estender as suas competências nesta matéria)²³⁰. Dito isto, não pode deixar de ser notado que, se a qualidade das suas propostas e dos seus negociadores contribuíram para o (pelo menos relativo) sucesso da Comissão, a este não terá sido alheia uma agenda pouco ambiciosa que, precisamente por esse motivo, espoletou pouco antagonismo por parte dos Estados-membros: “[p]recisely because its goals were unambitious and its credibility was gradually recovering, the Commission was able to play a surprisingly active role in the negotiations” (Dinan 2000, 268).

²²⁹ Na análise que fazem do processo que conduziu ao Tratado de Amesterdão, Moravcsik e Nicolaidis (1999, 70), em especial, concluíram que “[a]ccordingly there is little evidence to suggest that either the Commission or the Parliament – except in relatively minor or technical matters – advanced any major initiatives in the IGC that were both unique and successful”. Os autores sustentam o seu argumento enfatizando que a Comissão falhou no seu principal objectivo (artigo 113) e obteve apenas um sucesso limitado noutra das suas prioridades – a co-decisão. No entanto, como sublinhou Gray (2002, 391) falhar o objectivo final não significa que a instituição não tenha contribuído decisivamente para as negociações: “[t]he belief that the Commission was not a key actor because it did not fully achieved its proposals on Article 113 or codecision must also be questioned”.

²³⁰ E mesmo nesta área, o resultado final foi influenciado pela Comissão: “[j]ust before the Amsterdam Summit, the Commission decided that the proposals on the table were actually a step backwards. It therefore asked the Netherlands Presidency to withdraw the proposals and made it known that the Commission could not accept the changes being proposed by the Council Legal Services and various Member States. This was done by the Presidency and explains why only minor changes were made to the Maastricht Treaty” (Gray 2002, 391).

8.4 O Tratado de Amesterdão: o rácio entre as *preferências* da Comissão e o resultado final

QUADRO 3 – CIG 1996-7

O RÁCIO ENTRE AS PREFERÊNCIAS DA COMISSÃO E O RESULTADO FINAL

ASSUNTOS	PRINCIPAIS PREFERÊNCIAS DA COMISSÃO	RESULTADO FINAL COMPATÍVEL COM OS INTERESSES DA COMISSÃO?
Reforma Institucional/Processo de decisão	<ul style="list-style-type: none"> Composição da Comissão: redução do número de comissários a um por Estado-membro (mas Comissão propunha adiar a decisão até que a União atingisse 20 Estados-membros). 	<p>PARCIALMENTE: Protocolo anexo ao TA previa um comissário por Estado-membro, mas remetia para mais tarde uma redução maior do número de comissários.</p> <p>[Nota: Decisão de adiar a reforma do <i>triângulo institucional</i> foi um compromisso impulsionado pela Comissão perante a iminência do não-acordo].</p>
	<ul style="list-style-type: none"> Reponderação de votos no Conselho: Comissão propunha um sistema e dupla maioria (mas perante a iminência do não acordo Comissão propôs adiamento da reforma). 	<p>PARCIALMENTE: Reforma adiada por sugestão da Comissão.</p> <p>[Nota: Objectivo da Comissão foi alcançado com o TC, e confirmado pelo TL].</p>
	<ul style="list-style-type: none"> Redução do número de deputados europeus, para um máximo de 700 membros. 	<p>SIM: Tratado fixa em 700 o número máximo de parlamentares.</p>
	<ul style="list-style-type: none"> Extensão significativa da VMQ. 	<p>PARCIALMENTE: Extensão moderada da VMQ em certas matérias, incluindo políticas sociais e de emprego, saúde pública, igualdade de oportunidades, programas de investigação e cooperação alfandegária.</p> <p>[Nota: A Alemanha funcionou como travão às propostas mais ambiciosas da Comissão].</p>
	<ul style="list-style-type: none"> Redução dos procedimentos de decisão a três. 	<p>PARCIALMENTE: Procedimentos não foram reduzidos a três, mas o procedimento de co-decisão substitui a cooperação em grande parte das matérias anteriormente sujeitas a este procedimento.</p>
	<ul style="list-style-type: none"> Extensão e simplificação da co-decisão. 	<p>SIM: Comissão providenciou a fórmula para o alargamento do procedimento.</p>
	<ul style="list-style-type: none"> Reforço dos poderes do TJCE. 	<p>PARCIALMENTE: Tratado reforçou e alargou as competências do TJCE às novas áreas comunitarizadas, muito embora não tenha contemplado uma reforma de fundo do TJCE.</p> <p>[Nota: Objectivo da Comissão concretizado pelo TN. A reforma do TJCE foi um processo liderado pela Comissão à margem da CIG 2000]</p>
	<ul style="list-style-type: none"> Introdução da “Flexibilidade” (com regras claramente definidas para a sua utilização). 	<p>PARCIALMENTE: Flexibilidade foi consagrada pelo TA, mas a fórmula adoptada foi largamente inspirada pelo Secretariado do Conselho.</p>
	<ul style="list-style-type: none"> Maior abertura do processo de decisão e da actuação das instituições comunitárias. 	<p>SIM: Entre outras medidas, o Tratado garantia o acesso dos cidadãos aos documentos do PE, do Conselho e da Comissão (ainda que sujeito a determinadas limitações).</p>
Novas áreas de competência CE	<ul style="list-style-type: none"> Criação de Políticas de Emprego articuladas. 	<p>PARCIALMENTE: Tratado apresentava um título dedicado ao emprego que procurava dotar a Comunidade de competências e instrumentos aptos a concretizar o objectivo de um elevado</p>

		nível de emprego já inscrito no TCE. No entanto, o TA não criou uma verdadeira política de emprego comum, sublinhando mesmo que a responsabilidade primeira pelo emprego pertence aos Estados.
Reforma das áreas de competência CE	○ Incorporação do Protocolo Social no tratado.	SIM: Tratado incorporou, com pequenas alterações, o Protocolo relativo à política social.
	○ Clarificação da política comercial comum (em especial a Comissão desejava estender as competências da Comunidade ao comércio de serviços e aos direitos de propriedade intelectual).	NÃO: Comissão não viu alargadas as suas competências neste domínio, muito embora tenha conseguido evitar uma tentativa de enfraquecimento dos seus poderes.
PESC	○ Criar um capítulo único para a política externa.	NÃO: Política de segurança continuou como pilar intergovernamental.
	○ Estabelecer uma identidade europeia de segurança e defesa; incorporar as missões de Petersberg.	PARCIALMENTE: O Tratado referia explicitamente que a PESC abrangeria todas as questões relativas à segurança da União, incluindo a definição gradual de uma política de defesa comum; o artigo J.7, nº 2 do Tratado previa que a PESC passaria a integrar as “missões de Petersberg”, relativas à ajuda humanitária, manutenção de paz, e gestão de crises.
	○ Fundir a UEO na UE.	PARCIALMENTE: Decidido um reforço da cooperação entre a UEO e a UE com vista a uma possível incorporação da UEO na UE.
	○ Tornar a VMQ a regra neste domínio.	PARCIALMENTE: Tratado previa que o Conselho pudesse adoptar por maioria qualificada acções comuns e posições comuns, desde que fossem a aplicação de estratégias comuns decididas por unanimidade (MAS era possível a um Estado invocar o interesse nacional para impedir a VMQ).
	○ Melhorar a eficácia geral da PESC, através de várias medidas como a criação de uma “Unidade de análise conjunta” composta pela Comissão e peritos nacionais.	PARCIALMENTE: Embora mantivesse o carácter estritamente intergovernamental da PESC, o Tratado clarificava de facto os seus instrumentos: orientações gerais, estratégias comuns, acções comuns, posições comuns, cooperação sistemática. Para além disto, uma Declaração sobre a PESC criava uma unidade de planeamento e alerta que, embora sediada no Secretariado-Geral do Conselho, seria constituída por representantes deste órgão, dos Estados-membros, da Comissão, e da UEO.
JAI	○ Comunitarização da JAI, em especial das matérias relacionadas com a liberdade de circulação de pessoas (tal significaria direito de iniciativa para a Comissão). Preservar a intergovernamentalidade nos domínios da cooperação policial e em matéria criminal.	SIM: Propostas da Comissão serviram de inspiração às propostas apresentadas pela Presidência Irlandesa que, por seu turno, influenciaram o resultado final. Como consequência o tratado comunitarizou uma parte do artigo K do TUE relativo à JAI, deslocando para o âmbito das instituições comunitárias o tratamento das matérias relativas à liberdade de circulação de pessoas, ao controlo das fronteiras, ao asilo e à imigração.
	○ Extensão da VMQ às matérias comunitarizadas.	PARCIALMENTE: Tratado previa que nos cinco anos após a sua entrada permaneceria a exigência de unanimidade.
	○ Incorporação do Acordo de Schengen no acervo comunitário	SIM: Comissão (juntamente com a Presidência Holandesa) liderou a negociação.
Estrutura do Tratado	○ Simplificação e codificação dos tratados, criando um tratado único com uma parte constitucional e uma parte dedicada às políticas.	NÃO: Tratado de Amesterdão não substituiu (apenas reformou) os tratados anteriores. [Nota: Objectivo da Comissão atingido pelo TC,

		mas revertido pelo TLJ.
--	--	-------------------------

Fonte: European Commission 1996; Beach 2005; Camisão, e Lobo-Fernandes 2005.

8.5. O período pós-CIG: a *Agenda 2000* e a demissão da Comissão Santer

Com os desentendimentos do pós-Maastricht ainda na memória, os governos procuraram gerir a ratificação do novo Tratado de forma cuidadosa, o que acabaria por “arrastar” o processo até 1999. Apesar de morosa, a ratificação do Tratado de Amesterdão foi muito menos controversa e problemática do que a do TUE. A maior parte dos Estados-membros optou por não convocar um referendo, e nos dois Estados onde os cidadãos foram chamados a pronunciar-se – Irlanda e Dinamarca – os eleitores votaram favoravelmente.

Declaradamente desenhada para preparar o alargamento²³¹, a CIG 1996-7 e o seu resultado pouco contribuíram directamente para o arranque das negociações de adesão (com excepção do facto de ter estabelecido como prazo mínimo para o seu início 6 meses a contar da data de conclusão da CIG). Assim, significativamente mais importante para o alargamento aos países da Europa Central e Oriental (PECO) foi o trabalho intensivo que a Comissão vinha desenvolvendo desde 1996. Em Julho de 1997, a Comissão publicou a “Agenda 2000”²³², uma súmula das opiniões e dos relatórios sobre o alargamento emitidos pela instituição ao longo deste período. Com base na inúmera informação recolhida, a Comissão recomendava que a UE abrisse as negociações de adesão no início de 1998 com os cinco PECO que mais tinham progredido no cumprimento dos critérios estabelecidos – República Checa, Hungria, Polónia, Estónia e Eslovénia – a que se somaria o Chipre (Dinan 1999a, 193). Reunido no Luxemburgo em Dezembro de 1997, o Conselho Europeu endossou as recomendações da Comissão, pelo que as negociações de adesão, com o que ficou conhecido como grupo dos “5+1”, foram oficialmente abertas em Bruxelas a 31 de Março de 1998.

Para além de fazer uma avaliação da candidatura dos potenciais novos Estados-membros, a Agenda 2000 analisava também os custos esperados do alargamento, ao

²³¹ Na realidade, foi sobretudo esta ligação explícita e declarada a um tema específico que acabaria por classificar esta CIG como um relativo fracasso (e justificar a necessidade de convocação de nova CIG), apesar das inovações importantes que Amesterdão introduziu, nomeadamente em matérias do terceiro pilar. O mesmo se passou de resto em relação à CIG 2000, também ela claramente percebida como ligada ao alargamento.

²³² Cf. European Commission. 1997. *Agenda 2000: For a Stronger and Wider Europe*, Brussels, July 16, 1997, COM (97) 2000 final.

mesmo tempo que apresentava propostas para a reforma das políticas mais dispendiosas e controversas: agricultura e coesão. De um modo geral, a Comissão estimava um custo elevado para o alargamento (que poderia chegar aos 75 biliões de ECU), mas considerava que não seria necessário aumentar o nível de recursos próprios da União (1.27% do PIB) dado o previsível crescimento de 2,5% nos países da UE e de 4% nos futuros membros. Este optimismo acabaria por valer à instituição duras críticas e acusações de estar a subestimar deliberadamente os custos do alargamento, para assim garantir a receptividade dos Estados-membros e evitar uma batalha durante as negociações sobre o programa financeiro da UE (Dinan 1999a, 198). Para além dos ajustes financeiros necessários à viabilização do alargamento, era ainda imprescindível uma reforma institucional que permitisse o funcionamento eficiente da União no pós-alargamento. Assim, no virar da década, as questões institucionais adiadas em Amesterdão – reponderação dos votos no Conselho, redução do número de comissários e extensão da VMQ – voltaram ao centro da agenda comunitária (sobretudo à medida que as negociações de adesão iam avançando).

Apesar do seu contributo para o acordo alcançado em Amesterdão, e do trabalho desenvolvido na preparação do alargamento e na consolidação do mercado único, o desempenho da Comissão Santer ficaria irremediavelmente associado às acusações de fraude e corrupção que culminariam na sua resignação²³³. Esta crise foi um rude golpe nos progressos que a Comissão vinha fazendo para restaurar a sua imagem e influência. Num clima claramente eurocéptico, recuperar a credibilidade da Comissão tornou-se uma tarefa difícil e a reforma interna da instituição passou, por conseguinte, a ser uma prioridade.

8.6 Conclusão

No percurso que conduziu à CIG 1996-7, os governos e as instituições comunitárias foram somando novos assuntos à agenda da conferência ampliando as zonas de acordo e as contrapartidas que poderiam ser usadas para desbloquear os impasses. No entanto, pela diversidade dos assuntos em discussão, e também pela

²³³ Tratou-se, com efeito, da crise mais grave da história da Comissão Europeia. As suspeitas de má gestão e mesmo de corrupção que pesavam sobre alguns dos seus membros acabariam por resultar na resignação colectiva do colégio de comissários a 17 de Março de 1999 (antes que a moção de censura apresentada pelo PE fosse votada). Se é certo que esta demissão veio sublinhar a eficácia do controlo parlamentar, não conseguiu evitar que a instituição considerada “guardiã dos tratados” se visse a braços com a árdua tarefa de voltar a construir a imagem de credibilidade e eficácia, para a qual muito havia contribuído o desempenho do seu anterior presidente, Jacques Delors.

natureza desses assuntos (alguns com elevados custos políticos), a CIG que conduziu ao Tratado de Amesterdão foi o exemplo clássico de uma negociação que exigia uma forte liderança política, capaz não apenas de encontrar soluções consensuais, mas também de ajudar as partes a ultrapassar as divergências. A Comissão presidida por Santer só parcialmente foi capaz de aproveitar aquela oportunidade; talvez porque não estivessem reunidos todos os factores - personalidade, capacidade de liderança, país de origem, experiência política, relações privilegiadas com alguns dos líderes europeus, qualidade dos seus conselheiros mais próximos, e circunstâncias económicas e políticas favoráveis na UE – que, quando conjugados, permitiram ao seu antecessor elevar a influência da instituição a um nível sem precedentes; mas, porventura também porque o “peso” do legado Delors não tenha deixado a Santer outra alternativa que não fosse uma *quiet diplomacy* destinada a “amenizar” a imagem de uma instituição que acabou por ser vista pelos Estados como estando demasiadamente concentrada na extensão do seu próprio poder.

Ainda assim, o balanço da actuação da Comissão na terceira reforma dos tratados é positivo, sendo a sua influência visível, por exemplo, na reforma do terceiro pilar (com a comunitarização das políticas relativas à livre circulação de pessoas e a integração de Schengen no acervo comunitário), e na fórmula adoptada para a extensão da co-decisão. É verdade que a Comissão (à semelhança do que aconteceu aliás com os Estados) não terá sido um vencedor “absoluto” da CIG 1996-7, mas não deverá igualmente ser considerada um actor irrelevante. Como notou Dinan (1999a, 178):

“[t]he IGC was not a zero-sum game; there were no absolute winners and losers. On the key issue of flexibility, institutional change, CFSP reform, and the free movement of people, *all parties in the process, whether member states or institutions, could fairly claim satisfaction with the outcome*” [minha ênfase].

9. O Tratado de Nice: a reforma institucional adiada?

Por certo conscientes de que as reformas operadas por Amesterdão seriam, por si só, insuficientes para garantir o eficaz funcionamento das instituições europeias numa Comunidade alargada, os governantes europeus deixaram plasmada no *Protocolo relativo às instituições na perspectiva do alargamento da UE* a obrigatoriedade de se proceder à necessária reforma institucional²³⁴. Em consonância, a 14 de Fevereiro de 2000 (menos de um ano depois da entrada em vigor do Tratado de Amesterdão), a União Europeia iniciava uma nova ronda de negociações, desta feita para tentar encontrar uma solução para os chamados *left-overs* de Amesterdão.

9.1 Contextualização

Muito embora o Tratado de Amesterdão tenha introduzido um conjunto de alterações nos tratados da UE, falhou naquele que era considerado um dos seus objectivos centrais: reformar as instituições europeias face à perspectiva de um novo e maciço alargamento. A realização de uma nova CIG para resolver os assuntos adiados ficou desde logo prevista no Protocolo anexo ao Tratado “o mais tardar um ano antes da data em que a União Europeia passar a ser constituída por mais de vinte Estados-Membros”. A sua missão seria proceder a uma revisão global das disposições dos tratados relativas à composição e ao funcionamento das instituições.

A abertura das negociações em 1998 com o grupo dos “5+1” (proposto pela Comissão), levou o Conselho Europeu de Viena (Dezembro de 1998) a remeter para o Conselho Europeu de Colónia (3 e 4 de Junho de 1999) uma decisão formal sobre como e quando seriam resolvidos as questões institucionais adiadas em Amesterdão. Neste sentido, reunidos em Colónia, os Chefes de Estado e de Governo confirmaram a decisão de convocar a CIG e definiram que a conferência deveria ser aberta no início de 2000 e concluída no final do mesmo ano²³⁵. Em Colónia foi ainda acordado que deveria proceder-se à consolidação dos direitos fundamentais aplicáveis no nível da União. Para tal, ficou decidida a criação de um novo grupo de trabalho - composto por

²³⁴ A reforma institucional realizar-se-ia, de acordo com este documento, em duas fases: uma anterior à data da entrada em vigor do primeiro alargamento (a respeitante ao número de comissários), e outra um ano antes da data em que a União Europeia passasse a ser constituída por mais de 20 Estados-membros. Todavia, a aceleração das negociações de adesão, acabaria por determinar a junção das duas etapas, ambas “resolvidas” pelo Tratado de Nice.

²³⁵ O cumprimento deste prazo significava que a CIG decorreria durante os mandatos da Presidência Portuguesa e da Presidência Francesa.

representantes dos Chefes de Estado e de Governo e do presidente da Comissão²³⁶, bem como de membros do PE e dos parlamentos nacionais – ao qual foi confiada a redacção de um projecto de Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. O trabalho deste grupo, mais tarde conhecido como Convenção, decorreria em paralelo, mas numa negociação separada da CIG²³⁷, devendo o projecto da Carta ser apresentado ao Conselho Europeu de Dezembro de 2000.

O Conselho Europeu de Helsínquia (10 e 11 de Dezembro de 1999) fixaria depois o mandato da CIG, estabelecendo nas suas “Conclusões” que esta se destinava a examinar “a dimensão e a composição da Comissão Europeia, a ponderação de votos no Conselho e o possível alargamento das votações por maioria qualificada, bem como outras alterações que será necessário introduzir nos tratados a propósito das instituições europeias, relacionadas com as questões supracitadas e em aplicação do Tratado de Amesterdão”. Em conformidade, a Conferência Intergovernamental abriu em Fevereiro de 2000 e foi encerrada em Dezembro do mesmo ano pelo Conselho Europeu de Nice. Na realidade, o cumprimento deste prazo aparecia como um imperativo necessário à conclusão das negociações do quinto alargamento (agendada para o final de 2002).

9.2 *Preferências e papel da Comissão na definição da agenda*

Antes mesmo de ser oficializada a decisão de convocar a CIG, os preparativos para a conferência tinham já arrancado em Maio de 1999 em reuniões do COREPER e do Conselho dos Assuntos Gerais. A definição da agenda da CIG era vista como uma prioridade, até porque, para muitos, o alargamento do âmbito dos assuntos em discussão condicionaria a duração da conferência que, por sua vez, não podia ser desligada do calendário fixado para o alargamento. Assim, como ilustrativamente sugerem Gray and Stubb (2001, 8) “[t]he equation was: narrow agenda = short IGC = early enlargement and conversely, wide agenda = lengthy IGC = postponement of enlargement”. Em Junho de 1999, o Conselho Europeu de Colónia decidiu que a CIG deveria ser limitada às questões institucionais que o Tratado de Amesterdão não clarificava, e encarregou a

²³⁶ O representante do presidente da Comissão nesta Convenção foi António Vitorino, então comissário para a Justiça e os Assuntos Internos. Esta foi aliás uma Convenção onde a Comissão, através do seu representante desempenhou um papel crucial, confirmado pelo próprio Vitorino (2010): “(...) a influência da Comissão foi decisiva no Praesidium da Convenção dos Direitos Fundamentais (...) e até (...) totalmente desproporcionada em relação à sua representação (um membro) e completamente fora de qualquer contexto formal dos tratados”. António Vitorino, em entrevista à autora, Lisboa, 19 de Janeiro de 2010.

²³⁷ O mesmo aconteceu, aliás, com as negociações sobre o desenvolvimento de uma política de defesa da União, outra decisão tomada em Colónia e que foi depois retomada pelo Conselho Europeu de Helsínquia. Nesta Cimeira, os CEG reafirmaram a determinação de desenvolver uma capacidade autónoma para tomar decisões, e para lançar e conduzir operações militares da UE de resposta a crises internacionais onde a NATO não estivesse envolvida.

Presidência Finlandesa de elaborar um relatório a ser apresentado ao Conselho Europeu de Helsínquia de Dezembro de 1999.

Em virtude da crise desencadeada pela resignação da Comissão Santer, a instituição não se envolveu nas discussões sobre a CIG no início de 1999. No entanto, mal assumiu a presidência da Comissão, Romano Prodi viu na CIG uma oportunidade para reforçar a sua liderança no seio do colégio e a posição da instituição no sistema de governação da UE. Assim, a Comissão Prodi mostrou-se determinada, desde cedo, a estender o âmbito da CIG, tendo mesmo proposto a criação de um grupo de sábios para preparar um documento que servisse de base de trabalho às negociações da Conferência. A proposta foi, todavia, rejeitada pelo Conselho Europeu de Cardiff (15 e 16 de Junho de 1998). Este contratempo não desmotivou Prodi que, por sua própria iniciativa, criou um grupo de peritos - presidido por Jean-Luc Dehaene²³⁸ - encarregado de elaborar um documento que servisse de orientação à posição da Comissão na CIG. O relatório do grupo intitulado “The Institutional Implications of Enlargement”²³⁹ foi apresentado a 18 de Outubro de 1999 e advogava um forte papel para a Comissão e uma agenda ambiciosa para a Conferência Intergovernamental (Dinan and Vanhoonacker 2000, 1). O documento, que confirmava a posição da Comissão em inúmeras matérias, tinha ainda a vantagem de permitir à instituição obter uma reacção a esta posição sem que fosse necessário comprometer-se em absoluto com as propostas apresentadas (Gray and Stubb 2001, 9). Por outro lado, como notaram Dinan e Vanhoonacker (2000, 1) o Relatório Dehaene acabaria por marcar “the high point of Prodi’s overt ambition on the IGC front”, na medida em que, ao contrário do que Prodi esperava, este relatório não originou uma reacção consensual dentro do colégio²⁴⁰. Talvez por esse motivo, o Relatório apresentado pela Comissão à presidência (10 de Novembro de 1999) tenha sido mais “comedido” que o Relatório Dehaene, o mesmo acontecendo com a Opinião oficial da Comissão elaborada para a CIG (26 de Janeiro de 2000)²⁴¹. Os dois documentos eram, contudo, consideravelmente mais ambiciosos que as posições de uma parte significativa dos Estados-membros, traduzidas no Relatório elaborado pela Presidência Finlandesa. Das propostas da Comissão contavam-se, entre outras, a defesa

²³⁸ Para além do antigo primeiro-ministro belga, faziam ainda parte deste grupo Richard von Weizsäcker e David Simon.

²³⁹ Também conhecido como Relatório Dehaene.

²⁴⁰ De acordo com Dinan e Vanhoonacker (2000, 2) alguns comissários terão mesmo ficado desagradados com o facto de não terem sido consultados, tendo aconselhado prudência já que temiam que uma abordagem tão ambiciosa causaria uma reacção adversa dos Estados-membros.

²⁴¹ V. European Commission. 2000. “Adapting the Institutions to Make a Success of Enlargement: Commission Opinion in Accordance with Article 48 of the Treaty on European Union on the Calling of a Conference of Representatives of Governments of the Member States to Amend the Treaties”. COM (2000) 34 final, 26 January.

de um sistema de votação assente numa maioria simples; a criação de um Procurador Europeu; a reorganização e consolidação dos tratados através da sua divisão numa parte constitucional e numa parte legislativa²⁴²; e, o reforço do papel da instituição.

Muito mais circunscrito, o relatório da Presidência Finlandesa sugeria que a CIG se deveria limitar aos três assuntos definidos em Colónia, significando que questões como a política de segurança e defesa, e os direitos fundamentais seriam consideradas um exercício separado, paralelo à CIG (Gray and Stubb 2001, 9). O mesmo documento fazia, ainda, eco da oposição de uma parte significativa dos Estados-membros à reabertura das negociações sobre a flexibilidade e a simplificação dos tratados. A agenda da CIG fixada pelo Conselho Europeu de Helsínquia foi, pois, extremamente limitada (integrando quase unicamente os chamados *leftovers* de Amesterdão²⁴³), muito embora o Conselho Europeu tenha deixado em aberto a possibilidade de a Presidência Portuguesa propor novos assuntos: “[t]he debate about the size of the agenda actually focused on a single issue, flexibility. The agenda remained open due to the persistence of Benelux countries, Italy and the Commission” (Gray and Stubb 2001, 9).

9.3 A Conferência Intergovernamental

A conferência intergovernamental foi oficialmente aberta a 14 de Fevereiro de 2000, depois de ouvidos a Comissão e o Parlamento Europeu. Durante os 10 meses que se seguiram, o Grupo dos Representantes reuniu-se cerca de duas vezes por mês, os MNE cerca de uma vez por mês, e os Chefes de Estado e de Governo encontraram-se em Santa Maria da Feira (19 e 20 de Junho), em Biarritz (13 e 14 de Outubro), e finalmente na Cimeira de encerramento da CIG que decorreu em Nice entre 7 e 9 de Dezembro²⁴⁴ (Laursen 2006, 4).

Aproveitando a janela de oportunidade que tinha sido deixada aberta pelas conclusões do Conselho Europeu de Helsínquia, logo no início da CIG, a Comissão e alguns Estados-membros - incluindo Portugal que ocupava a presidência do Conselho²⁴⁵ - fizeram pressão para o alargamento da agenda. Cedo se percebeu, porém, que a

²⁴² A Comissão contou nesta matéria com o apoio do PE. Note-se que apesar desta proposta ter sido rejeitada em Nice, acabaria por ser a estrutura adoptada para o Tratado Constitucional.

²⁴³ Composição da Comissão, reponderação de votos no Conselho, e uma possível extensão da VMQ a novas áreas.

²⁴⁴ Ainda que, na realidade, o acordo final sobre o Tratado de Nice só tenha sido alcançado na madrugada do dia 11 de Dezembro, na sequência do mais longo Conselho Europeu da história.

²⁴⁵ Como notou Francisco Seixas da Costa (2002, 264), então Secretário de Estado dos Assuntos Europeus, “[a] presidência portuguesa mostrou-se, desde o início, aberta a considerar o alargamento da agenda recebida em Helsínquia, pelo que suscitou um largo conjunto potencial de temas, alguns remanescentes de anteriores Conferências, outros aventados em resoluções do Parlamento Europeu ou em tomadas de posição de outras instituições ou órgãos da União”.

maioria dos Estados-membros preferia uma agenda limitada que permitisse concluir “sem sobressaltos” as negociações dentro do prazo previsto. A Presidência Portuguesa procurou por conseguinte estabilizar a agenda, concentrando os seus esforços na inclusão de uma revisão do mecanismo de cooperação reforçada (flexibilidade) criado por Amesterdão. A flexibilidade acabaria, de facto, por ser introduzida na agenda oficial através do Relatório sobre os progressos da CIG apresentado pela Presidência Portuguesa ao Conselho Europeu de Santa Maria da Feira (19 e 20 de Junho de 2000)²⁴⁶. Neste Relatório, a Presidência Portuguesa mencionava ainda vários temas que, até essa data, tinham sido examinados pela CIG, sem que contudo tivesse havido consenso quanto à necessidade de serem colocados na agenda oficial, nomeadamente: simplificação dos tratados; repartição de competências; personalidade jurídica da União; possibilidade de adesão da UE à Convenção Europeia dos Direitos do Homem; várias disposições para a luta contra a fraude e a instituição de um procurador europeu com esse fim; expiração do Tratado CECA; desenvolvimento de outras políticas; e, hierarquia de normas (Costa 2001, 264). O relatório foi depois aprovado pelo Conselho Europeu, confirmando que as negociações avançavam no bom caminho²⁴⁷.

No entanto, como sublinharam Gray and Stubb (2001, 10), as negociações não decorreram num vácuo político, tendo antes sido fortemente influenciadas pelo contexto político que as envolvia: por um lado, os países candidatos pareciam cada vez mais desiludidos com a demora nas negociações de adesão, criando uma enorme pressão nos negociadores para conseguir resultados; por outro, os discursos proferidos por várias personalidades de destaque na vida europeia²⁴⁸ (ao longo do Verão e do início do Outono) que incitavam os europeus a olhar para lá da agenda limitada de Nice e a interrogar-se sobre o futuro do projecto europeu²⁴⁹. Muitas das propostas avançadas

²⁴⁶ A inclusão da flexibilidade na agenda oficial é confirmada nas Conclusões da presidência: “[o] Conselho Europeu considera nomeadamente que as disposições relativas à cooperação reforçada introduzidas no Tratado de Amesterdão deverão fazer parte dos futuros trabalhos da Conferência, respeitando embora a necessidade de coerência e solidariedade na União alargada” (Conselho Europeu 2000a, 1).

²⁴⁷ Nas conclusões da Presidência pode ler-se: “[o] Conselho Europeu regista e saúda o relatório da Presidência sobre a Conferência Intergovernamental. O relatório da Presidência evidencia os progressos significativos alcançados pela Conferência na análise das alterações do Tratado (...)” (Conselho Europeu 2000a, 1). O trabalho da Presidência Portuguesa na gestão da CIG 2000 é, aliás, frequentemente elogiado: “[i]n general a good Presidency needs three things – organization, objectivity and leadership – and the Portuguese Presidency had all three. Francisco Seixas da Costa and his team managed the IGC extremely well. The meetings were well organized, the Conference documents were objective, and Seixas da Costa showed strong leadership in the negotiations” (Gray and Stubb 2001, 10).

²⁴⁸ O debate foi lançado por Delors (ainda antes do início da CIG) com a sua proposta de criar um grupo de Estados-membros “avant garde” que pudessem acelerar o ritmo do processo de integração. O apelo de Delors foi depois secundado por Valéry Giscard d’Estaing e Helmut Schmidt. No entanto, a mais mediática destas propostas foi a “Federação de Estados-nação” advogada pelo então ministro dos negócios estrangeiros alemão, Joschka Fischer, num discurso proferido na Universidade de Humboldt. V. Joschka Fischer. 2000. “From Confederacy to Federation: Thoughts on the Finality of European Integration”. Universidade de Humboldt, 12 de Maio.

²⁴⁹ Sobre as diferentes propostas para o futuro da Europa ver, por exemplo, Isabel Camisã. 2003. “A União Europeia pós-Nice na Bifurcação: Que Caminho(s)?”, Dissertação de Mestrado em Estudos Europeus, Escola de Economia e Gestão, Universidade do Minho, pp. 176-201.

neste período (algumas bastante contraditórias) não foram realmente discutidas na CIG 2000, mas deram o mote para debates futuros, abrindo a porta a uma nova conferência intergovernamental.

A França, que assumiu a presidência do Conselho no segundo semestre de 2000, fez uma espécie de tábua rasa do trabalho da Presidência Portuguesa, ao decidir não utilizar o relatório da Feira como base de negociação. O método da Presidência Francesa fugiu de facto ao habitual já que, em vez de avançar para a redacção do projecto de tratado que lhe permitisse ir ultrapassando os desentendimentos e forjando o acordo, optou antes por colocar questões mais “conceptuais”, que deixavam adivinhar a sua preferência por uma alteração na balança de poder favorável aos grandes Estados²⁵⁰. Esta nítida parcialidade²⁵¹ acabou por introduzir nas negociações uma tensão entre grandes e pequenos Estados-membros que acabaria por se tornar a dinâmica definidora das negociações até à sua conclusão na Cimeira de Nice (Gray and Stubb 2001, 11; Beach 2005, 147-8). Assim, com excepção da flexibilidade e da extensão da VMQ (cujas negociações avançaram sem grandes problemas), parecia cada vez mais evidente que a solução para as matérias mais sensíveis seria adiada até ao último Conselho Europeu.

Entre 13 e 14 de Outubro de 2000, os CEG reuniram-se em Biarritz num Conselho Europeu informal. Pela primeira vez, as questões institucionais (porventura a principal “razão de ser” desta conferência) foram discutidas neste nível. Antes mesmo da Cimeira, a França encetou conversações informais secretas com os outros quatro Estados grandes, tendo conseguido que todos aceitassem uma rotação de lugares igual numa futura Comissão reduzida (Beach 2005, 148). Este acordo acabou por se traduzir numa pressão sobre os Estados mais pequenos, dado que invalidava o seu principal argumento, isto é, a ideia de que não seriam tratados com igualdade numa Comissão reduzida (Gray and Stubb 2001, 12; Beach 2005, 149). A escalada na tensão entre grandes e pequenos acabaria mesmo por colocar em risco a continuidade da reunião, sobretudo depois de a Presidência Francesa ter declarado abertamente que os pequenos Estados deveriam aceitar o acordo que lhes era dado. No entanto, mesmo não tendo

²⁵⁰ De acordo com Lobo-Fernandes (2003, 9) “(...) a reforma institucional (...) é, porventura, a questão política mais difícil, não só porque toca no que resta da soberania histórica dos Estados, afectando matérias de prestígio nacional, mas talvez principalmente porque mexe no sensível plano da repartição de poderes dentro da União Europeia”.

²⁵¹ De acordo com Beach (2005, 148), “[e]xamples of French partiality in their chairing of meetings and in the drafts produced included: openly advocating the shift of the locus of power in the EU towards the larger member states; promoting the introduction of flexibility into the second pillar contrary to what a larger majority of governments wanted; and attempting to block the extension of QMV to common trade issues that were sensitive to France, especially in cultural and audiovisual matters, despite a clear majority in favour”.

representado um avanço significativo nas negociações, as análises da Cimeira de Biarritz tendem a convergir na ideia de que contribuiu para “desanuviar o ambiente” e, porventura, abriu o caminho para o acordo em Nice (Gray and Stubb 2001, 12; Beach 2005, 149). Depois de Biarritz, as negociações prosseguiram, mas os negociadores pareciam mais concentrados nos detalhes do que no conteúdo geral dos acordos alcançados: “[i]n a sense, the conference became obsessed with numbers (i.e. how many questions could be moved to QVM) as opposed to substance (the actual content of the article in question)” (Gray and Stubb 2001, 12).

À semelhança do que já havia acontecido em CIG anteriores, coube ao Conselho Europeu de encerramento concluir as negociações da conferência intergovernamental. Mas, se para uma parte dos dossiês, incluindo a flexibilidade, tinha já sido obtido um acordo generalizado, duas questões continuavam num impasse: a reponderação dos votos e a extensão da VMQ a certas áreas sensíveis como a política comercial comum. A recta final das negociações adivinhava-se, pois, difícil, dado que por resolver estavam precisamente as matérias que mais directamente influenciam o poder e o prestígio dos Estados²⁵². Como Laursen (2006, 10) aponta “[v]oting weights are directly linked to influence. Control is linked to the ‘blocking minority’ that follows from the definition of a QMV (...) The end game in Nice became a tough bargaining process, with questions of national prestige playing an unusual role”.

9.3.1 As *preferências* da Comissão

A principal prioridade da Comissão na CIG 2000 foi, em grande medida, garantir que seriam realizadas as reformas necessárias para preparar a União para o alargamento que se avizinhava: “[é] igualmente essencial realizar as reformas institucionais necessárias ao funcionamento de uma União substancialmente alargada. **A Comissão exprime a sua convicção de que, se para tal existir vontade política, poderá ser realizada uma reforma institucional forte e adaptada às necessidades**” (Comissão 1999, 3) [ênfase no original]. Em consonância, a Comissão apresentou um conjunto de propostas que passavam, nomeadamente, por tornar a VMQ na regra geral, e estender a co-decisão às políticas sujeitas a este tipo de votação; simplificar o sistema de votação, introduzindo uma dupla maioria simples; remover a possibilidade de veto

²⁵² Sobre esta matéria ver, por exemplo, Luís Lobo-Fernandes. 2003. “Por um sistema bicamarário na UE”. *Expresso*, 07 de Junho 2003, p.30.

no domínio da flexibilidade (embora mantendo condições rígidas para o seu uso), e estender este mecanismo ao segundo pilar; e, simplificar e consolidar os tratados existentes. A Comissão defendia ainda um alargamento das suas competências através da extensão do âmbito do artigo 133 do TCE aos serviços, investimento e propriedade intelectual. No que dizia respeito à reforma da própria instituição, para além do reforço do papel do seu presidente e da responsabilidade individual dos comissários (para evitar uma nova resignação em bloco), as propostas da Comissão iam no sentido de manter um comissário por Estado-membro (neste caso havendo lugar a uma reforma profunda da estrutura da instituição), ou, em alternativa, fixar em 20 o número máximo de comissários, desde que seleccionados com base num “sistema de rotação que respeitasse uma igualdade estrita entre os Estados-membros [e que assegurasse] uma composição da Comissão equilibrada do ponto de vista geográfico e do ponto de vista da dimensão relativa dos Estados de que os membros da Comissão são nacionais” (Comissão 2000, 13).

A Comissão defendeu, portanto, uma agenda com propostas ambiciosas, algumas das quais, na opinião de vários analistas, pareciam mais direccionadas para um eventual processo de *agenda-setting* de uma próxima conferência intergovernamental que já se “adivinhou”, do que propriamente para a discussão na CIG 2000 (Petite 2000, 62; Beach 2005, 151)

9.3.2 As preferências dos Estados-membros

Tal como havia acontecido em CIG anteriores, era possível identificar na CIG 2000 diferentes clivagens entre os Estados-membros. No entanto, em termos gerais podemos enunciar duas grandes divisões: uma, entre grandes e pequenos Estados a propósito da distribuição de poder na UE relacionada quer com a reponderação de votos no Conselho, quer com a composição da Comissão; outra, que dividia os Estados que desejavam um fortalecimento das instituições comunitárias, principalmente através da extensão da VMQ e da co-decisão (como a Alemanha, Holanda, Bélgica) e os que desejavam uma manutenção do *statu quo* (caso da França, do RU, Espanha, ou Dinamarca) (Beach 2006, 384).

Estas divisões, explicam-se desde logo porque da agenda da Conferência constavam assuntos tipicamente de soma zero (caso da reponderação de votos no Conselho), na medida em que os ganhos de um Estado são conseguidos à custa da perda

de outro, ou matérias extremamente sensíveis porque envolvem a percepção de poder e de prestígio nacional. Insere-se nesta última categoria a composição do colégio de comissários, uma vez que o poder de nomear o “seu” comissário é visto pelos Estados mais pequenos como uma forma de assegurar que os seus interesses serão protegidos numa União que aparenta caminhar para um domínio cada vez maior por parte dos grandes Estados (Beach 2005, 165). Uma agenda excessivamente concentrada nas questões institucionais resultou, pois, em discussões também excessivamente centradas em questões de poder, o que por sua vez reduziu a possibilidade de um jogo de soma positiva, isto é, a possibilidade de um acordo no qual todas as delegações pudessem genuinamente considerar terem ganho algo.

9.3.3 A estratégia e o papel da Comissão

A participação activa nas conferências intergovernamentais anteriores garantiu à Comissão a possibilidade de estar presente em todos os planos da CIG 2000. No entanto, nesta conferência a actuação da Comissão foi dificultada por um conjunto de factores: primeiro, a instituição encontrava-se ainda no processo de reverter a imagem negativa que lhe advinha da resignação da Comissão Santer; depois, a relativa inexperiência da equipa negocial da Comissão - que era na sua maioria formada por novos elementos (desde logo o presidente, mas também ao nível da *Task Force*) - não lhe permitiu tirar pleno partido da sua “memória institucional”, isto é, da tradicional vantagem em termos de informação e de negociação que lhe advinha naturalmente da participação da instituição nas negociações das CIG anteriores. A estes contratempos, somou-se o facto de Prodi - talvez porque estivesse já concentrado na CIG que previsivelmente se seguiria - ter sido acusado de advogar posições políticas demasiadamente pró-integracionistas. Ora, perante um contexto que não era especialmente favorável a um protagonismo muito evidente da Comissão, principalmente porque alguns líderes - com destaque para o presidente francês Jacques Chirac - se mostravam abertamente decididos a reduzir o poder da instituição²⁵³, as suas propostas mais ambiciosas esbarraram com a oposição de alguns Estados-membros, tornando-se difíceis de defender. Refira-se também que, com Prodi, a Comissão

²⁵³ Refira-se que este desejo foi, no entanto, algo mitigado pelo facto de o comissário reponsável pela CIG ter sido Michel Barnier, ex-MNE francês que gozava de uma relação próxima com Chirac. Ironicamente, estes laços de Barnier com Chirac acabariam por ter o efeito perverso de prejudicar as suas relações com a Presidência Portuguesa, que considerava que as posições defendidas pelo comissário eram demasiadamente alinhadas com a posição francesa (Beach 2005, 160).

regressou, pelo menos em parte, a um estilo mais presidencial, confirmado pelo facto de o presidente ter assumido com frequência as negociações²⁵⁴. De facto, ao contrário da tática *low-profile* do seu antecessor, Prodi considerava a Comissão um putativo governo, e agia em conformidade²⁵⁵. Finalmente, um último obstáculo resultava do facto de a Comissão ser simultaneamente “actor” e “assunto” da CIG, na medida em que uma das questões prioritárias da agenda era encontrar uma solução para a própria reforma da Comissão. Acresce que a Comissão não avançou neste tema uma posição clara, preferindo apresentar duas opções ambivalentes, o que, se por um lado, lhe evitou o rótulo de perdedora nesta matéria, impediu também que se pudesse declarar completamente vencedora:

“[i]n summary, the two options proposed by the Commission have been merged with one following the other, and I think this is a result we can all reasonably content with. But the discussions did reveal a considerable lack of understanding among the Member States about just what the Commission represents and about the way it works as a College” (Barnier 2001, 120).

Não surpreende, pois, que alguns analistas considerem que a Comissão desempenhou o papel de um “hóspede indesejado” (Beach 2005, 161), sobretudo porque não foi capaz de estabelecer relações particularmente profícuas com nenhuma das duas presidências da CIG, ao contrário do que tinha sucedido com a Presidência Finlandesa (durante a fase de *agenda-setting*). De facto, a Comissão tinha colaborado proximamente com os finlandeses, que contaram com a assistência da instituição, por exemplo, na sua tentativa para estabelecer um conjunto de critérios que permitissem definir as matérias a transferir para a VMQ²⁵⁶ [**Proposição I**]. Esta cooperação não se repetiu com os países que presidiram à CIG, já que nem a Presidência Portuguesa, nem a francesa recorreram à Comissão como fonte de informação, limitando assim a sua capacidade para influenciar o decorrer das negociações na CIG. Como assinala Beach (2006, 391):

²⁵⁴ A este “presidencialismo” - traduzido por exemplo no facto de o presidente não ter retido nenhum portefólio específico, o que lhe permitia apresentar-se como a figura política de topo da Comissão - a Comissão Prodi somava uma vertente de “ministerialismo”, na medida em que (ao contrário do que aconteceu por exemplo com a Comissão Delors) Prodi nomeou uma equipa composta maioritariamente por “pesos-pesados” a quem era dada relativa liberdade de acção na sua área de responsabilidade (Hassin and Dimitrakopoulos 2007, 1253-4).

²⁵⁵ A sua visão da Comissão como um futuro governo da UE levou-o a reorganizar as estruturas da instituição numa linha governamental, como é demonstrado pela sua decisão de colocar os comissários e respectivos *cabinets* no mesmo edifício dos serviços.

²⁵⁶ Com o decorrer das negociações esta fórmula seria abandonada por uma análise caso a caso.

“[t]he Commission had relatively poor relations with the Portuguese Presidency. Portuguese Secretary for European Affairs de Costa saw the Commission as French dominated – especially Commission representative Barnier. Relations with French Presidency were, if anything, worse, as the French refrained from drawing upon the expertise of the Commission in the drafting process”.

De facto, a proposta da Comissão relativamente a um sistema de votação assente numa dupla maioria teve o apoio inicial de um número significativo de Estados (muito embora não tenha sido capaz de captar o apoio de franceses e espanhóis), mas acabou por não influenciar o acordo alcançado nesta matéria (que foi na verdade uma tripla maioria²⁵⁷). Também sem resultados práticos ficou a ideia de um Procurador-Geral Europeu, apesar de ter sido uma proposta recorrentemente posta em cima da mesa e que contou com o envolvimento pessoal de Barnier (Beach 2005, 168). Igualmente descartado foi o projecto da Comissão de simplificação e reorganização dos tratados²⁵⁸, definido pelo então MNE francês, Pierre Moscovici, como “unrealistic” e “tantamount to overloading IGC boat” (citado em Beach 2005, 168). Refira-se que algumas das propostas da Comissão não chegaram sequer a ser discutidas na CIG; foi o caso específico da sugestão avançada por Prodi no sentido de transferir o cargo de Alto Representante para a PESC do Secretariado para a Comissão, com o objectivo de unificar a representação externa da União (uma proposta que foi parcialmente recuperada pelo Tratado Constitucional).

Os contratempos encontrados pela Comissão não anulam o facto de esta ter sido um participante particularmente activo na Conferência, o que acabaria por lhe valer alguns sucessos [**Proposição I; Proposição III**]. Foi, a título de exemplo, o caso da sua proposta para que fosse criado um procedimento de “alerta precoce” no âmbito do artigo 7º do TUE²⁵⁹. Nesta matéria, a sugestão da Comissão não só serviu de base às negociações como acabou por ser reproduzida, com pequenas alterações, no texto final. Outra das propostas que a Comissão viu incluída no Tratado de Nice foi a introdução de uma disposição no artigo 191º do TCE que permitisse ao Conselho ou ao PE criar regras para o funcionamento dos partidos políticos no nível europeu (Beach 2005, 169). A

²⁵⁷ De acordo com o sistema aprovado em Nice a maioria qualificada é definida através de um sistema de votos complexo, de acordo com o qual a cada Estado é atribuído um conjunto de votos que pretende ser proporcional ao seu peso demográfico e prestígio político (no topo da lista aparecendo a Alemanha, o RU, a França e a Itália com 29 e, no extremo oposto, Malta com três; Portugal ocupa o meio da tabela com 12 votos). Para que uma lei seja aprovada pode, na realidade, ser necessária uma “tripla maioria” formada por número de votos ponderado dos Estados, número de Estados, e percentagem populacional.

²⁵⁸ Curiosamente, uma das prioridades que constaria da Declaração de Laeken e que o TC viria a concretizar.

²⁵⁹ Relativo às sanções a aplicar aos Estados que violem os princípios democráticos da UE.

Comissão conseguiu, do mesmo modo, fazer uso das suas capacidades de mediadora para desbloquear o impasse numa área prioritária para a instituição - a política comercial comum [**Proposição II**]. Nesta matéria, a proposta inicial da Comissão passava por uma transferência “total” de todos os aspectos da política comercial para as competências da Comunidade, bem como uma extensão da VMQ a estes domínios. O acordo, inicialmente bloqueado devido à resistência da França (secundada pela Áustria, Dinamarca e Grécia) acabaria por ser alcançado na Cimeira de Nice, graças à persistência e iniciativa da Comissão que, apoiada pela delegação finlandesa, levou a cabo intensas negociações nos bastidores. A principal dificuldade consistia em encontrar uma solução de equilíbrio que permitisse convencer a França, mas ao mesmo tempo transferir para a CE o máximo de competências possível no domínio comercial. As sugestões apresentadas pela Comissão no terceiro dia da cimeira acabariam por constituir o núcleo da proposta final aceite pelos Estados-membros:

“(...) the Commission was able to broker a key deal in the common trade policy, translating its unparalleled expertise on the issue into influence. No other actor could have brokered in this instance, as the French were prevented from acting as a broker, given that the main cleavage in the issue was between their position and the position of a majority of other delegations. In the absence of Commission brokerage, the outcome would most likely have been no agreement” (Beach 2006, 402-3).

O contributo da Comissão foi também significativo no que respeita à solução encontrada para a reforma do sistema judicial da UE: “[i]t [the Nice Treaty] contains a reform of the judicial system, a reform prepared at the instigation of the Commission by an advisory group (...)” (Barnier 2001, 121). Neste domínio, a Comissão influenciou a fase de *agenda-setting*, já que foi responsável pela criação do grupo de peritos encarregado de estudar o tema e de apresentar as propostas iniciais, e influenciou também a fase das negociações que foram efectuadas na CIG pelo Grupo de Amigos da Presidência (constituído por conselheiros legais nacionais e presidido pela Comissão). Ao conseguir uma despolitização das negociações - garantindo que estas seriam conduzidas por especialistas em questões legais - a Comissão foi capaz de assegurar para si um papel de destaque (dada a sua experiência e o seu profundo conhecimento da lei europeia), ao mesmo tempo que limitou a imprevisibilidade do resultado

[**Proposição I; Proposição II**]. De facto, parece certo que o acordo saído desta “comunidade epistémica” seria previsivelmente mais favorável a um reforço dos poderes e das competências do Tribunal comunitário, do que se as negociações tivessem decorrido ao nível dos CEG, já que alguns deles se mostravam bastante descontentes com o papel pró-integracionista do TJCE. Em linhas gerais, a reforma acordada em Nice foi, pois, de encontro às preferências da Comissão, confirmando o papel do Tribunal de Justiça como órgão judicial supremo da União; simplificando o processo decisório, nomeadamente através de uma redistribuição de competências entre o TJCE e o Tribunal de Primeira Instância; criando uma “grande câmara” para tratar de questões actualmente resolvidas em sessão plenária; prevendo a possibilidade de criação de câmaras judiciais para resolverem disputas específicas; e, abrindo a possibilidade de reformas posteriores através de uma simples emenda do Estatuto do Tribunal (por decisão do Conselho a pedido do TJCE ou da própria Comissão). A Comissão conseguiu, deste modo, ter um papel decisivo numa das reformas mais substanciais operadas por Nice, ainda que porventura uma das que menos atenção mediática recebeu²⁶⁰.

9.4 O Tratado de Nice: o rácio entre as *preferências da Comissão* e o resultado final

QUADRO 4 – CIG 2000

O RÁCIO ENTRE AS PREFERÊNCIAS DA COMISSÃO E O RESULTADO FINAL

AGENDA DA CIG	PRINCIPAIS PREFERÊNCIAS DA COMISSÃO	RESULTADO FINAL COMPATÍVEL COM OS INTERESSES DA COMISSÃO?
Reforma Institucional/Processo de decisão	<ul style="list-style-type: none"> Tamanho e composição da Comissão: um comissário por Estado-membro ou um total de 20 comissários escolhidos segundo um sistema de rotatividade; reforço dos poderes do presidente da Comissão; responsabilidade individual dos comissários; reforço dos poderes de supervisão da Comissão. 	PARCIALMENTE: Nice reforçou o papel do presidente da Comissão e consagrou responsabilidade individual dos comissários. No que se refere concretamente ao tamanho e composição da Comissão, o Tratado previa a manutenção de um comissário por Estado-membro até que a União perfizesse 27 Estados-membros. A liderança das negociações nesta matéria pertenceu à Presidência Francesa assistida pelo Secretariado do Conselho.
	<ul style="list-style-type: none"> Reponderação votos no Conselho: Comissão considerou problema “artificial”; advogava dupla maioria simples. 	NÃO: Acordo alcançado foi na realidade uma “tripla maioria”. [Nota: Objectivo da Comissão foi alcançado parcialmente com o TC, e confirmado ulteriormente pelo TL]
	<ul style="list-style-type: none"> PE: limitar a assembleia europeia a 700 membros Criação de partidos europeus 	PARCIALMENTE: O número máximo de deputados europeus foi fixado acima do limite pretendido pela Comissão (732), mas Comissão

²⁶⁰ Como notaram Gray and Stubb (2001, 17): “[t]he reform of the Union’s legal system was not debated by the Heads of State and Government. Nonetheless, the implications of the proposed changes may have a more significant impact on the development of the European Union than any of the other changes agreed in Nice”.

		<p>viu introduzida no TN uma disposição que permitia ao Conselho ou ao PE criar as regras de funcionamento de partidos europeus.</p> <p>[Nota: Com o TL o número máximo de parlamentares passa para 750 (excluindo da contagem o seu presidente) – art. 14º TUE].</p>
	<ul style="list-style-type: none"> Extensão da co-decisão a todas as áreas sujeitas à VMQ. 	<p>NÃO: Ambição da Comissão não foi alcançada, embora o Tratado tenha consagrado uma limitada extensão das matérias sujeitas à co-decisão.</p> <p>[Nota: A co-decisão tornava-se o procedimento legislativo ordinário com o TC; disposição confirmada pelo TL].</p>
	<ul style="list-style-type: none"> VMQ deveria tornar-se a regra (embora admitisse algumas excepções). 	<p>PARCIALMENTE: VMQ não se tornou a regra, mas foi significativamente alargada.</p> <p>[Nota: VMQ torna-se a regra com o TL, embora sejam admitidas excepções especialmente no domínio da política europeia de segurança e defesa].</p>
	<ul style="list-style-type: none"> TJCE: criar um grupo de reflexão encarregado de apresentar propostas para reformar o sistema de justiça europeu; criar um procurador europeu para combater a fraude. 	<p>SIM: Comissão liderou processo de reforma do TJCE, mas esta reforma (que constituiu porventura uma das maiores alterações institucionais operadas pelo Tratado de Nice) foi, na sua maioria, delineada à margem da CIG.</p>
Reforma das áreas de competência CE	<ul style="list-style-type: none"> Estender o âmbito de aplicação do artigo 133º TCE a todos os serviços, investimento e propriedade intelectual. 	<p>PARCIALMENTE: Forte liderança da Comissão permitiu transferir o máximo de competências possíveis neste domínio para a Comunidade (apesar da resistência da França).</p>
	<ul style="list-style-type: none"> Criação de um mecanismo de “alerta precoce” no âmbito do artigo 7º do TUE. 	<p>SIM: Proposta da Comissão foi reproduzida, com pequenas alterações, no texto final do TN.</p>
PESC	<ul style="list-style-type: none"> Transferência do Alto-Representante para a PESC do Secretariado para a Comissão. 	<p>NÃO: Proposta da Comissão não foi discutida.</p> <p>[Nota: A Comissão viu o seu objectivo parcialmente concretizado pelo TC e confirmado pelo TL].</p>
Flexibilidade	<ul style="list-style-type: none"> Remover a possibilidade de veto (embora mantendo condições rígidas para o seu uso); fixar o número mínimo de participantes em 1/3 dos Estados-membros; estender a flexibilidade ao segundo pilar. 	<p>PARCIALMENTE: A possibilidade de veto em matéria de flexibilidade foi removida no domínio do primeiro e terceiro pilares, mas o texto final do Tratado nesta matéria reflectiu em grande medida as propostas apresentadas pelo Secretariado do Conselho.</p>
Estrutura e emenda dos tratados	<ul style="list-style-type: none"> Divisão dos tratados numa parte constitucional, e noutra parte das políticas; esta última poderia ser emendada pelo Conselho de Ministros com o parecer favorável do PE. 	<p>NÃO: Propostas da Comissão enfrentaram forte resistência por parte dos Estados-membros.</p>
[Debate pós-Nice]	<ul style="list-style-type: none"> Apresentação de propostas destinadas a desencadear o debate pós-Nice. 	<p>SIM: Várias propostas da Comissão visavam os debates pós-Nice e tiveram impacto na definição da Agenda da Convenção sobre o futuro da Europa.</p>

FONTE: Comissão Europeia 1999; Comissão Europeia 2000a; Comissão Europeia 2000b; Comissão Europeia 2000c; Beach 2005; Camisón e Lobo-Fernandes 2005; Laursen 2006a; Laursen 2006b.

9.5. O período pós-CIG: o renovado debate sobre o futuro da União e o alargamento

O Tratado de Nice foi assinado a 26 de Fevereiro de 2001, seguindo-se um processo de ratificação que, em função do alargamento, se esperava estivesse concluído no prazo máximo de dois anos. No entanto, o acordo não conseguiu apagar a “péssima” impressão deixada pelos últimos dias da CIG. Em Nice, os CEG enveredaram por uma negociação dura, tipicamente de confronto, que passou para os cidadãos a imagem de uma Europa dividida entre grandes e pequenos Estados e, pela mesma ordem, entre vencedores e perdedores. O resultado foi uma (à época) surpreendente rejeição do novo Tratado no referendo realizado na Irlanda (07 de Junho de 2001). Refira-se que quase de imediato, como aliás tinha acontecido a propósito da rejeição do TUE pelos dinamarqueses²⁶¹, houve uma tentativa de “responsabilizar” a Comissão por este resultado. Neste caso, a instituição foi acusada de ser pouco sensível à opinião pública irlandesa por ter criticado a política fiscal do governo irlandês, precisamente na fase da campanha que antecedeu o referendo. Note-se que, independentemente de se concordar ou não com a “acusação”, esta vem confirmar que não será possível desligar o processo de reforma dos tratados do processo político ordinário da UE. Como notou Christiansen (2002, 42): “(...) there is no water-tight separation between these processes, and to the extent to which developments from one “spill over” into the other, the Commission will either reap the benefits or, as the case may be, pay the price”. As concessões e garantias obtidas pela Irlanda acabariam por abrir a porta a um segundo referendo (19 de Outubro de 2002) que deu a vitória ao “sim”. O Tratado de Nice entrou em vigor a 01 de Fevereiro de 2003, muito embora a implementação de diversas medidas fosse adiada em virtude dos vários períodos de transição previstos pelo próprio Tratado.

Resolvido o problema institucional, a conclusão das negociações do alargamento voltou a estar no centro da agenda europeia. Nesta matéria, a influência da Comissão é facilmente inferida, na medida em que os CEG agiram, em grande medida, em conformidade com as recomendações da Comissão. Em Novembro de 2000, ainda no decurso da CIG, a Comissão publicou um documento apontando detalhadamente a estratégia a “seguir” pelos Estados²⁶², que foi depois efectivamente aceite na Cimeira de Nice. Em Outubro de 2002, a Comissão apresentaria o seu relatório anual sobre os

²⁶¹ Relembre-se que, em 1992, o então presidente da Comissão, Delors, foi acusado de ter contribuído - com declarações em defesa de uma extensão das competências da Comunidade - para o chumbo do Tratado no referendo dinamarquês.

²⁶² Cf. Enlargement Strategy Paper (08 de Novembro de 2000).

progressos feitos pelos países candidatos, tendo sugerido que as negociações poderiam ser concluídas com os dez países que tinham conseguido progressos suficientes, sugestão que foi confirmada na Cimeira de Copenhaga (Dezembro de 2002).

Talvez o aspecto mais marcante do ciclo pós-Nice tenha sido, assim, o lançamento de uma reflexão alargada sobre a natureza da União. Os discursos e as declarações que diversas personalidades de destaque da vida europeia (como Joschka Fischer, Jacques Chirac, Guy Verhofstadt, Tony Blair, entre outros) proferiram ainda durante a CIG 2000 chamaram a atenção para um conjunto de questões de fundo às quais a agenda circunscrita da conferência não podia dar resposta. Como resultado, os CEG juntaram ao Tratado de Nice uma Declaração²⁶³ que apelava a um debate mais profundo e alargado sobre o futuro da União, aberto à participação de todos, e que levaria a uma nova CIG em 2004 para rever os tratados. Em vez do fim do caminho, Nice marcaria portanto o início de uma nova jornada no processo de constitucionalização da UE e nesta medida, constituiu um indicador de que a reforma dos tratados, longe de ser o resultado de “big bangs” isolados é, antes, um processo cada vez mais institucionalizado. Na óptica de Sverdrup (2001, 15): “[t]he planning of the 1996-7 IGC to be a revision of Maastricht, the agreement to devote the 2000 IGC to issues “leftover” from Amsterdam, and the ensuing post-Nice debate should all be seen as indications of a gradual institutionalisation of the reform process”.

9.6 Conclusão

A CIG 2000 acabou por se traduzir num período de intensas negociações com trinta reuniões ao nível dos Representantes, dez reuniões ministeriais, e três Conselhos Europeus²⁶⁴. Considerando unicamente o seu objectivo explícito de preparar um alargamento iminente, a Conferência Intergovernamental cumpriu as expectativas, tendo o novo Tratado introduzido um conjunto de reformas institucionais que permitiram adaptar os tratados existentes a uma União consideravelmente maior.

Em Nice - a última Cimeira da CIG - as negociações assumiram um carácter extramamente duro, acentuado pela grande preocupação dos Estados acerca da forma como o acordo afectaria o seu poder e prestígio:

²⁶³ Declaração sobre o futuro da União (Declaração nº 23).

²⁶⁴ Cf. Gray and Spence (2006, 438).

“Nice was something of a shock for all parties involved. IGC negotiations usually advance in three stages: preparation, negotiation and end game (...). Although not quiet true, this time it seemed as if 18 months of preparation had been thrown out of the window and negotiations started from the scratch” (Gray and Stubb 2001, 13).

A natureza dos assuntos em agenda acentuou, com efeito, a vertente intergovernamental das negociações. Talvez por essa razão, a percepção inicial é a de que a Comissão foi frequentemente ignorada durante as negociações da CIG 2000. Na verdade, um olhar mais atento sobre o papel da instituição permitirá porventura amenizar esta primeira avaliação, já que, à semelhança do que aconteceu com as delegações estatais, algumas das propostas da Comissão deram o tom às discussões, ainda que outras tenham sido efectivamente descartadas. Um dos seus principais problemas, já referido, esteve relacionado com os próprios assuntos em agenda. Desde logo, a composição do colégio de comissários, o que colocou a Comissão nesta CIG no papel ambivalente de ser simultaneamente negociador e “alvo” das negociações: “[t]his implied that more was decided *about* the Commission than *with* the Commission itself” (Neuhold 2006, 356) [ênfase no original]. Ora, tal posição teria exigido porventura uma proposta mais clara da instituição relativamente à sua própria composição. A este propósito Christiansen (2002, 40), em especial, notou que:

“[h]ere, one would expect the Commission to be in a particularly strong position, assuming the Commission representatives’ privileged knowledge of the operation of the institution, and a coherent view of its role in the EU’s institutional architecture. But in actual fact, there has been no such coherence (...) and, as a result, it has been rather ineffective (...)”.

Por outro lado, um dos assuntos com maior relevância para os grandes Estados-membros – a reponderação de votos no Conselho – era percebido pela Comissão como sendo um problema artificial (Gray and Stubb 2001, 19). O resultado foi uma subavaliação da forte oposição que alguns países colocariam à “dupla maioria” proposta pela Comissão²⁶⁵, que se traduziu no recurso a táticas negociais desadequadas e

²⁶⁵ Em especial a França que insistiu numa simples reponderação dos votos que permitisse preservar pelo menos a ilusão de uma paridade franco-alemã.

porventura num empenho dos negociadores menor do que o que seria exigido face às resistências que encontraram: “Prodi for instance fell asleep more than once during the negotiations on the issue in the European Council Summits” (Beach 2005, 168).

Não obstante, como também já foi notado, a estratégia da Comissão foi em boa medida uma estratégia de “longo prazo” já que algumas das suas propostas, (especialmente as consideradas mais “radicais”) pareciam mais direccionadas para a ronda seguinte de reformas do que propriamente para a CIG 2000. Assim, uma avaliação do papel da Comissão nesta Conferência Intergovernamental não poderá ser completamente desligada da sua influência na reforma dos tratados que se seguiu. Na realidade, uma análise da agenda e do resultado das negociações sobre o Tratado Constitucional permite constatar que várias sugestões mais “extremas” da Comissão (caso da redacção de um tratado com uma parte constitucional e uma parte dedicada às políticas) acabariam por se tornar uma realidade com este Tratado.

10. A Convenção sobre o Futuro da Europa e a CIG 2003-4: O Tratado Constitucional e a opção pela Constitucionalização Explícita²⁶⁶

Apesar da árdua maratona negocial, os resultados saídos do Conselho Europeu de Nice ficaram aquém das expectativas. Talvez em função do amplo grupo de questões que deixavam sem resposta, os líderes europeus agendaram para 2004²⁶⁷ uma nova ronda de reformas. Este era, aliás, um procedimento que já se vinha repetindo desde Maastricht, confirmando a ideia de uma certa continuidade (ou *path dependency*) do processo de reforma dos tratados. No entanto, para “prevenir” uma repetição do confronto aberto que caracterizou Nice, os CEG decidiram que a nova Conferência Intergovernamental seria preparada por um fórum alargado – uma convenção – encarregue de debater as diferentes propostas e, se possível, produzir um projecto de tratado que serviria de base às negociações da CIG. Esta foi, de facto, uma novidade que, como muitos vaticinaram, marcaria uma diferença assinalável em relação às experiências passadas.

10.1 Contextualização

O Tratado de Nice resolveu – reconheça-se - o problema institucional que impedia a conclusão das negociações de alargamento. O pós-Nice era, portanto, a altura para os europeus retomarem e aprofundarem o debate político sobre a arquitectura constitucional da UE, lançado, à margem da CIG 2000, por algumas personalidades europeias de destaque. Convencidos da urgência desta tarefa para uma Europa que em pouco tempo veria o número de membros quase duplicar, os Quinze acordaram uma nova ronda de revisão dos tratados, cuja agenda, embora pudesse ser alargada, incluía quatro temas de crucial importância: a delimitação das competências entre os Estados-membros e a Comunidade (no respeito pelo princípio da subsidiariedade); o estatuto da Carta dos Direitos Fundamentais; a simplificação dos tratados; e, o papel dos parlamentos nacionais na arquitectura europeia²⁶⁸. Ficou igualmente decidido que a nova CIG seria precedida por um fórum de discussão alargado e aberto à participação

²⁶⁶ A ideia de uma “constitucionalização explícita” é associada por alguns autores ao período pós-Nice que conduziu à aprovação do Tratado Constitucional. Ver, por exemplo, Thomas Christiansen and Christine Reh. 2009. *Constitutionalizing the European Union*. Hampshire: Palgrave Macmillan, pp. 220-60. No mesmo sentido, Beach e Christiansen (2007, 1164) notam: “ (...) clearly, the period of European integration since the negotiations on the Nice Treaty until the June 2007 summit can be seen as a high point in the attempt to formally constitutionalize the EU”.

²⁶⁷ Posteriormente antecipada para Outubro de 2003.

²⁶⁸ Ver *Declaração respeitante ao futuro da União*, anexa ao Tratado de Nice.

directa ou indirecta dos cidadãos da União (no que pode ser considerado uma tentativa de ultrapassar insuficiências metodológicas do passado, nomeadamente a notória falta de um debate alargado de algumas das CIG anteriores). O grande objectivo deste espaço de reflexão era levar a cabo uma espécie de *brainstorming* sobre o futuro da Europa, cujos resultados pudessem servir de base às negociações que se seguiriam na CIG.

10.2 Preferências e papel da Comissão na definição da agenda

10.2.1 Convenção

Na “Declaração respeitante ao futuro da União” (anexa ao Tratado de Nice), os CEG remetiam para o Conselho Europeu de Laeken (Dezembro 2001) a aprovação de um documento que - na sequência do relatório apresentado pelo Conselho Europeu de Gotemburgo (Junho de 2001) - tomasse as medidas adequadas para dar seguimento ao processo de reflexão em curso²⁶⁹. O projecto de declaração apresentado pelo então primeiro-ministro belga, Guy Verhofstadt, era um texto ambicioso que defendia abertamente uma união de cariz federalista, o que lhe valeu a forte oposição de alguns Estados-membros (encabeçados pela França e Reino Unido, que consideraram o texto demasiadamente ambicioso nas suas ideias integracionistas)²⁷⁰. Depois de vários “retoques” (que visavam, na medida do possível, contentar simultaneamente as visões mais e menos favoráveis à integração), a versão final do documento foi adoptada pelos Chefes de Estado e de Governo. Para além de fazer uma breve análise da actual situação da UE, a Declaração de Laeken colocava explicitamente um número considerável de questões que serviriam de guia ao debate²⁷¹. O mesmo texto previa, ainda, a convocação de uma Convenção sobre o futuro da Europa²⁷² composta por representantes dos governos nacionais, da Comissão, do Parlamento Europeu, dos parlamentos nacionais, e

²⁶⁹ Cf. *Declaração respeitante ao futuro da União*, ponto 4.

²⁷⁰ A dimensão da contestação ao projecto da Declaração apresentado pela Presidência Belga da União é facilmente perceptível se consideradas as 100 emendas textuais que o Reino Unido propôs.

²⁷¹ A primeira parte da Declaração, que obedecia ao sugestivo título “A Europa numa encruzilhada”, analisava a situação da UE e fazia um balanço entre as suas forças e fraquezas. A segunda parte da Declaração era dedicada aos desafios e às reformas numa União renovada. Concebida com a finalidade de servir de base aos trabalhos da Convenção, esta segunda parte agrupava em quatro sub-títulos - “Uma melhor repartição e definição das competências na União Europeia”; “A simplificação dos instrumentos da União”; “Mais democracia, transparência e eficácia na União Europeia”; “A caminho de uma Constituição para os cidadãos europeus” - mais de meia centena de questões abertas que ultrapassavam, em larga medida, os temas definidos pelo Conselho Europeu de Nice. Por fim, a terceira parte da Declaração decidia a convocação de uma Convenção sobre o futuro da Europa. Para além da nomeação do presidente e dos dois vice-presidentes, os CEG deixaram ainda definida a composição geral da Convenção, a duração e métodos de trabalho, a forma de participação dos cidadãos e o que se esperava do documento final elaborado pela Convenção.

²⁷² A *Convenção sobre o futuro da Europa* realizou a sua sessão inaugural a 28 de Fevereiro de 2002 e encerrou os trabalhos a 10 de Julho de 2003.

dos países candidatos.

Muito embora a agenda desta Convenção tenha sido largamente determinada pelo debate em curso sobre o futuro da Europa (catapultado pelo discurso proferido pelo ministro dos negócios estrangeiros alemão, Fischer, na Universidade de Humboldt, em 2000), a Comissão mostrou-se particularmente activa durante a fase de *agenda-setting* que precedeu a abertura oficial deste fórum de discussão **[Proposição I]**. Desde logo porque, como assinalai, algumas das propostas apresentadas pela Comissão Prodi à CIG 2000 pareciam, de facto, ter sido já direccionadas para esta etapa. As preferências e sugestões da Comissão foram, depois, sendo estendidas e clarificadas através de diversas comunicações apresentadas pela instituição ao longo de 2001. Foi, a título de ilustração, o caso do documento intitulado “On certain arrangements for the debate on the future of the European Union”²⁷³, no qual a Comissão deixava bem clara uma aposta na expansão da agenda definida na Declaração anexa ao Tratado de Nice:

“[d]espite their importance, the four questions specifically identified in the Nice Declaration (...) are not the only ones to be considered in the reflection on the future of the Union. If the debate is to led to radical reform, it must address the question of the transparency and democratic legitimacy of the Union and its institutions and cover, in general, all the questions that arise concerning the process of European integration, whether they relate to its final objectives, its institutional structures or its policies. Citizens must have the opportunity to express their specific expectations and concerns during this debate” (European Commission 2001, 4).

Em Julho de 2001, a Comissão publicaria o livro Branco sobre Governação Europeia, no qual, salvo algumas modificações pontuais, era essencialmente reafirmada a necessidade de preservar o método comunitário como a fórmula privilegiada de decisão na UE. Na mesma linha, um outro exemplo da actividade da Comissão neste período é-nos fornecido pela sua comunicação “Renovar o método comunitário”²⁷⁴, através da qual a instituição clarificava a sua posição sobre as diversas matérias em aberto, defendendo nomeadamente: um controlo mais adequado da aplicação dos

²⁷³ Cf. European Commission. 2001. “On certain arrangements for the debate on the future of the European Union (Commission Communication)”. Brussels, 25.04.2001, COM (2001) 178 final.

²⁷⁴ Cf. Comissão Europeia. 2001. “Governança Europeia – Renovar o Método Comunitário (Comunicação da Comissão sobre o Futuro da União Europeia)”. Bruxelas, 05.12.2001, COM (2001) 77 final.

princípios da subsidiariedade; uma racionalização dos modelos de atribuição de competências e uma clarificação dessas competências; a simplificação dos tratados reunindo num texto fundamental as disposições essenciais dos tratados; a simplificação dos procedimentos de revisão dos tratados; a consolidação do papel do PE; uma melhor definição da função legislativa do Conselho; e, um alargamento da VMQ. O mesmo documento apresentava ainda várias sugestões para a organização da Convenção:

“(...) a Comissão recomenda que se **preste uma especial atenção à organização da Convenção** (...). Para a presidência da Convenção, seria conveniente designar uma personalidade dotada de uma autoridade europeia incontestada e que pudesse reportar periodicamente ao Conselho Europeu a evolução dos debates. Por razões de eficácia, o Conselho Europeu deverá ser assistido por um *praesidium* restrito e um secretariado operacional. A experiência da negociação da carta dos direitos fundamentais mostra o interesse de um trabalho realizado de forma consensual, que, no entanto, não imponha a procura de unanimidade” (Comissão Europeia 2001, 4) [sublinhado no original].

10.2.2 CIG 2003-4

A CIG 2003-4 foi em grande medida uma conferência *sui generis*, já que as negociações partiram de uma base sólida e bem definida – o próprio projecto de tratado elaborado pela Convenção. Ainda assim, alguns dias antes da abertura da Conferência Intergovernamental, a Comissão divulgou o seu parecer habitual sobre a CIG (a título do art. 48º do TUE)²⁷⁵. Neste documento, a instituição tecia um forte elogio ao trabalho da Convenção que considerava ter excedido “todas as expectativas pela elaboração de um projecto de Constituição para a Europa” (Comissão Europeia 2003, 2). Nesta medida, o parecer da instituição ia no sentido de considerar que o documento produzido pela Convenção deveria “constituir a base para os trabalhos da Conferência Intergovernamental” cujo mandato consistiria, segundo o parecer da Comissão, em “melhorar, clarificar e finalizar o projecto de Constituição” (Comissão Europeia 2003, 3). Em particular, era recomendado que a CIG reexaminasse a composição da Comissão, de forma a “encontrar um modo de composição que responda mais às

²⁷⁵ Cf. Comissão Europeia. 2003. “Uma Constituição para a União: Parecer da Comissão, a título do artigo 48º do Tratado da União Europeia, sobre a reunião de uma Conferência dos Representantes dos Governos dos Estados-membros com vista à revisão dos Tratados (Comunicação da Comissão)”. Bruxelas, 17.09.2003, COM (2003) 548 final.

exigências de legitimidade e eficácia” da instituição; melhorasse a capacidade de decisão da União, através de uma redução ainda maior da exigência de unanimidade; tornasse mais flexível a revisão das disposições do Tratado consideradas menos essenciais; garantisse aos Estados que têm como moeda o euro uma maior coordenação das suas políticas económicas; e, ainda, que eliminasse eventuais imprecisões e ambiguidades de redacção do projecto de Constituição.

O documento apresentava a seguir as propostas da Comissão nas diversas matérias indicadas. Assim, no que respeitava à sua própria composição, a instituição fazia a defesa da manutenção de um comissário por Estado-membro, havendo lugar a uma reestruturação do colégio em grupos de comissários. Nesta medida, apenas seriam submetidas ao Colégio (na sua totalidade) as questões mais importantes, ficando as restantes decisões a cargo dos grupos de comissários “cada um deles agindo nos domínios da sua competência” (Comissão Europeia 2003, 6). Quanto à redução da unanimidade, a proposta da Comissão ia no sentido de uma passagem imediata de algumas disposições para o âmbito da VMQ²⁷⁶, enquanto que, para outras, esta passagem ficaria dependente de uma delimitação mais precisa da competência da União²⁷⁷, ou de um período transitório²⁷⁸. Admitindo existir casos (sobretudo no domínio institucional) onde a unanimidade em princípio prevaleceria, a Comissão exortava ainda assim a CIG a “tomar as medidas necessárias para evitar que uma União alargada possa ser bloqueada por um veto nacional” sugerindo a substituição da unanimidade por uma maioria qualificada reforçada, ou, em alternativa, uma nova definição de unanimidade “segundo a qual, após certo período de debates no Conselho e uma discussão no Conselho Europeu, a oposição de um ou dois Estados-Membros não poderia fazer obstáculo à adopção pelo Conselho de uma medida em relação à qual a Constituição prevê a unanimidade” (Comissão Europeia 2003, 8).

No que respeitava à revisão a Constituição, a Comissão pedia à CIG que abrisse “caminho a procedimentos de revisão da Constituição que sejam, em condições bem definidas, mais flexíveis”, propondo nomeadamente, a possibilidade de serem introduzidas alterações na Parte III da Constituição pelo Conselho Europeu decidindo

²⁷⁶ Era o caso dos seguintes artigos: III-8º (luta contra discriminações), III-10º (direito de voto nas eleições europeias e municipais), III-191º associação PTU), III-221º (cooperação financeira com países terceiros), III-227º (adesão à Convenção Europeia dos Direitos do Homem).

²⁷⁷ Clarificação esta que, no entender da Comissão, permitiria em certos casos “renunciar ao recurso à unanimidade (p. ex., fiscalidade ligada ao funcionamento do mercado interno (...); os aspectos da livre circulação dos capitais ligados à luta contra a fraude; a fiscalidade ligada ao ambiente; certos aspectos da segurança social; certas medidas relativas aos passaportes; e, a procuradoria europeia no âmbito da protecção dos interesses financeiros da União” (Comissão Europeia 2003, 7).

²⁷⁸ Caso dos artigos III-170º (direito da família) e III-176º (cooperação policial).

“por maioria de 5/6 dos seus membros, após aprovação pelo Parlamento Europeu e parecer favorável da Comissão”. A unanimidade seria, assim, exigida apenas para os casos em que a modificação comportasse “uma alteração das competências da União ou do equilíbrio institucional” (Comissão Europeia 2003, 9). Nesta matéria, a Comissão propunha ainda uma reflexão política aprofundada sobre a criação de uma instância constituinte, onde estivessem associados os governos e os parlamentos dos Estados, bem como as instituições europeias.

No domínio da governação económica, a Comissão advogava uma melhoria das disposições relativas à política económica e monetária da União, nomeadamente “dotando a Comissão de um direito de proposta para a preparação das grandes orientações de política económica”; prevendo a reunião e tomada de decisão dos Ministros das Finanças da zona euro enquanto Conselho Ecofin da zona euro; e, revendo “as modalidades de funcionamento do Conselho do Banco Central Europeu e o quadro das decisões operacionais de política monetária (...) a fim de preservar a sua eficácia numa zona euro em vias de alargamento”²⁷⁹, (Comissão Europeia 2003, 10).

Finalmente, o documento apresentava propostas para a clarificação do projecto de Constituição, sugerindo nomeadamente uma definição mais clara do papel do presidente do Conselho Europeu (e do seu estatuto); uma clarificação da forma como seria organizada a presidência das diversas formações do Conselho (com excepção do Conselho dos Negócios Estrangeiros), prevendo por exemplo que cada formação do Conselho eleja o seu presidente no seu seio; uma simplificação e actualização das disposições relativas às políticas²⁸⁰ (Parte III do TC), algumas porque não traduziam a evolução do próprio pensamento comunitário, outras porque se tinham tornado efectivamente obsoletas²⁸¹; e, uma extensão das competências da União no que se referia à sua capacidade para implementar medidas para o combate às doenças transmissíveis, ao bioterrorismo, ou a outros perigos graves para a saúde humana.

²⁷⁹ A Comissão considerava, aliás, que estas disposições deveriam ser reunidas numa secção intitulada “disposições transitórias”, na medida em que se tornariam obsoletas no dia em que o euro se tornasse a moeda dos Estados-membros.

²⁸⁰ Para justificar esta proposta, a Comissão recorria ao exemplo das disposições relativas à agricultura que, de acordo com a instituição, reflectiam “as ideias dos anos 50 sobre o crescimento e a segurança dos aprovisionamentos” estando por isso “muito longe dos elementos-chave da reforma da PAC que visa incentivar a produção de alimentos de alta qualidade no respeito dos imperativos ambientais e do desenvolvimento rural pela diversificação”.

²⁸¹ É o caso dos artigos III-141º e III-56º (2) c, relativos à divisão da Alemanha, ou do artigo III-109º que prevê que os Estados se devem esforçar para manter a equivalência existente dos regimes de férias pagas.

10.3 A Convenção e a CIG 2003-4

Até 2002, a revisão dos tratados comunitários tinha tido como método exclusivo a realização de conferências intergovernamentais²⁸². Embora tenha resultado durante as primeiras décadas da integração europeia, este método foi perdendo alguma eficácia, como foi ficando demonstrado pela dureza e intransigência patente nas negociações nos estádios finais das CIG.

Conquanto tenha a vantagem de se alicerçar no “poder real”, isto é, na legitimidade que uma eleição democrática confere aos decisores, a conferência intergovernamental padece, efectivamente, de fragilidades. Diria que por um lado, é excessivamente “elitista”, já que deixa de fora das negociações (pelo menos no plano formal) um vasto conjunto de actores. Depois, porque sendo a maioria dos parceiros das negociações os representantes dos Estados-membros, a tendência é maioritariamente para a defesa dos interesses nacionais em detrimento de soluções que privilegiariam o interesse do todo. As preocupações eleitorais, aliadas a um receio de aceitar uma posição que possa de alguma forma “subalternizar” o Estado que representam, levam a que as negociações “resvalem” com alguma frequência para um jogo de soma nula, onde perceptivelmente os ganhos de uns são obtidos às custas das perdas de outros. Finalmente, como somatório destas duas, as negociações da CIG são com frequência demasiadamente complexas para o grande público, contribuindo para um aumento do alheamento sobre o processo de construção europeia e para o reaparecimento de um eurocepticismo que questiona a vantagem de pertencer a uma União que “não nos ouve” e “não se compreende”.

O método da convenção, que tinha já provado os seus méritos²⁸³, surgiu assim como uma via alternativa que, pela variedade de actores que envolvia e pela abertura das negociações, poderia evitar as principais “desvantagens” associadas a uma

²⁸² Por uma questão de rigor cabe referir que houve na história da integração europeia uma tentativa de “contornar” este método clássico de revisão dos tratados. Tal tentativa foi levada a cabo pelo primeiro parlamento europeu eleito por sufrágio universal directo que apresentou, em 1984, um projecto de tratado para a União. Caso tivesse merecido um acolhimento favorável, este tratado poderia ter marcado o início de um método alternativo à conferência intergovernamental.

²⁸³ Método utilizado para elaborar, à margem da CIG 2000, a Carta dos Direitos Fundamentais da União. Com efeito, na sequência da decisão do Conselho Europeu de Colónia (Junho de 1999) foi criado um grupo de trabalho encarregado de proceder à consolidação, numa Carta, dos direitos fundamentais aplicáveis no nível da UE. Apelidado de Convenção, este grupo era constituído por 62 membros provenientes de quatro fontes distintas: quinze representantes dos CEG; um representante do presidente da Comissão; dezasseis membros do PE; e, trinta membros dos parlamentos nacionais. Participavam ainda nos trabalhos, na qualidade de observadores, dois representantes do TJCE e dois representantes do Conselho da Europa. A Carta dos Direitos Fundamentais foi acordada pela Convenção em Outubro de 2000, tendo depois sido “solenemente proclamada” no Cimeira de Nice de Dezembro de 2000 (Nugent 2006, 114).

conferência intergovernamental²⁸⁴; a opção por uma convenção representou, portanto, uma espécie de compromisso entre a urgência de reformar o método até então utilizado (e que se tinha vindo a revelar insuficiente) e a necessidade de ter em conta o “poder real” (na figura dos representantes dos eleitos nacionais). Na verdade, tal como foi definida, a sua composição era um reflexo mais fidedigno do sistema político da União Europeia cuja característica definidora é a multiplicidade de níveis que o compõem.

A convocação da Convenção sobre o futuro da Europa não representou de modo algum um corte radical com o passado. A conferência intergovernamental manteve o seu papel inalterado, permanecendo o método eleito para a revisão dos tratados. O que mudou foi, na realidade, a “preparação” da CIG que, desta feita, usufruiria das conclusões de um grupo de reflexão extremamente alargado, onde os pontos de vista de diferentes actores estariam representados. Christiansen and Reh (2009, 249), em particular, consideram que:

“[t]reaty reform (...) always implies an agenda-setting phase, and it is possible to see the Convention simply as a forum for more systematic agenda-setting. Previous IGCs, too, had been prepared by preparatory groups and committees, and one perspective on the Convention is to see it as a ‘super-Reflection Group’”.

Dito isto, importará notar que o detalhe do trabalho da Convenção, bem como o facto de ter produzido um único projecto de tratado (revelador, portanto, de um alargado consenso) condicionariam fortemente a possibilidade de reabertura das negociações, durante a CIG, das matérias já acordadas.

Tendo como objectivo “assegurar uma preparação tão ampla e transparente quanto possível da próxima Conferência Intergovernamental”, o Conselho Europeu de Laeken decidiu que a Convenção seria composta por representantes dos principais participantes no debate sobre o futuro da União. Assim, para além de um presidente e de

²⁸⁴ De facto, como sublinhou Paul Mignette (2001), se bem concebida, a Convenção seria capaz de apresentar mesmo uma série de vantagens em relação ao método habitualmente utilizado: desde logo, porque é convocada pelos chefes de Estado e de governo, que fixam o seu mandato, a sua composição e as suas regras, pelo que não correria o risco de se processar ao sabor das conveniências; depois, porque tendo uma composição mista (que combina numerosos e diferentes actores nas negociações) evitaria mais facilmente as “trocas de favores” (normalmente presentes nas CIG), estando por isso mais apta a chegar a uma verdadeira deliberação. Por último, sujeita às obrigações de consultação e de publicitação, a Convenção asseguraria uma melhor participação, directa ou indirecta, dos cidadãos e das associações que representam os seus interesses. Aliás, sendo composta por uma maioria de parlamentares sem responsabilidades políticas imediatas, a Convenção estaria de certa forma mais bem colocada do que as conferências diplomáticas tradicionais para iniciar o debate sobre o futuro da União.

dois vice-presidentes²⁸⁵, designados pelo próprio Conselho Europeu, fariam parte desta Convenção 15 representantes dos CEG (1 por Estado-membro); 30 membros dos parlamentos nacionais (2 por Estado-membro); 16 membros do Parlamento Europeu, e dois representantes da Comissão. Foi também acordada a participação plena nos debates dos países candidatos à adesão²⁸⁶, que foram representados nas mesmas condições dos Estados-membros (um representante do governo e dois dos parlamentos nacionais)²⁸⁷.

A Declaração de Laeken estipulava, ainda, que seriam convidados, na qualidade de observadores, três representantes do Comité Económico e Social, juntamente com três representantes dos parceiros sociais europeus; seis representantes do Comité das Regiões (a designar por este Comité entre as cidades e as regiões com competência legislativa); e, o Provedor de Justiça Europeu. O presidente do Tribunal de Justiça e o presidente do Tribunal de Contas poderiam igualmente intervir perante a Convenção (a convite do Praesidium).

Com o objectivo de impulsionar e fornecer uma primeira base para os trabalhos da Convenção, os CEG acordaram a criação de um Praesidium da Convenção composto pelo presidente, os vice-presidentes e nove outros membros oriundos da Convenção (os representantes de todos os governos que durante a Convenção exercessem a presidência do Conselho, dois representantes dos parlamentos nacionais, dois representantes dos membros do PE, e dois representantes da Comissão)²⁸⁸. Para um melhor desempenho das suas funções o Praesidium poderia consultar, sempre que necessário, os serviços da Comissão e os peritos da sua escolha sobre qualquer questão técnica que desejasse aprofundar; assistia-lhe ainda a faculdade de, para o efeito, criar grupos de trabalho *ad hoc*. No decurso dos seus trabalhos o Praesidium foi assistido por um secretariado da Convenção (assegurado pelo Secretariado-Geral do Conselho) que poderia integrar peritos da Comissão e do PE.

A sessão inaugural da Convenção teve lugar a 28 de Fevereiro de 2002. Contrariando a tradição de reformas institucionais decididas à porta fechada, todos os debates das sessões plenárias da Convenção, bem como a totalidade dos documentos oficiais, estiveram disponíveis ao público. Os trabalhos da Convenção, que decorreram

²⁸⁵ Depois de intensas negociações, a presidência da Convenção foi atribuída a Valéry Giscard d'Estaing e a vice-presidência foi ocupada em conjunto por Giuliano Amato e Jean-Luc Dehaene.

²⁸⁶ Estes Estados não tinham, todavia, poder para bloquear um eventual consenso que se viesse a formar entre os então membros da União.

²⁸⁷ Para além dos 105 convencionais, a Declaração de Laeken previa ainda a designação de membros suplentes, que tomariam parte nos trabalhos na ausência daqueles.

²⁸⁸ Respondendo a uma exigência dos países candidatos - que entenderam como injusta a inexistência de um representante seu no Praesidium da Convenção - os inicialmente doze membros deste órgão decidiram acolher um novo elemento (com estatuto de membro convidado) escolhido pelos países candidatos entre os seus parlamentares.

em Bruxelas, dividiram-se em três fases: uma *fase de escuta* - “o que esperamos da Europa?” - que abrangeu os primeiros cinco meses de trabalho; uma *fase de estudo* - “quais são as propostas em cima da mesa?” – correspondente ao período da reflexão e estudo aprofundado; e, finalmente, a *fase da recomendação e das propostas* que, de acordo com as previsões iniciais, decorreu entre finais de 2002 e inícios de 2003. Competia ao Presidente da Convenção apresentar a cada Conselho Europeu um relatório oral sobre o andamento dos trabalhos, o que lhe permitiria também recolher o *feed-back* dos Chefes de Estado e de Governo. Depois de estudadas as diversas temáticas, caberia aos convencionais elaborar um documento final que poderia compreender quer diferentes opções (neste caso deveria ser indicado o apoio de cada uma delas), quer recomendações (havendo consenso). Seria este documento final que, juntamente com os resultados dos debates nacionais sobre o futuro da União, serviria de ponto de partida aos trabalhos dos líderes europeus que, na conferência intergovernamental de 2003, tomaram as decisões finais²⁸⁹.

Pretendendo-se com este novo método um maior envolvimento dos cidadãos, o Conselho Europeu de Laeken acordou também a criação de um Fórum que, actuando paralelamente aos trabalhos da Convenção, esteve aberto à participação das organizações representativas da sociedade civil (parceiros sociais, meio empresarial, organizações não governamentais, círculos académicos, entre outros). O objectivo terá sido criar uma rede estruturada de organizações (que eram regularmente informadas sobre os trabalhos da Convenção), cujas contribuições serviriam para alimentar o debate; existia igualmente a possibilidade de estas organizações serem ouvidas directamente, sempre que tal fosse considerado necessário.

O artigo 15 do Regulamento interno da Convenção atribuía ao Praesidium a faculdade de criar grupos de trabalho, por recomendação do presidente da Convenção ou de um número significativo de membros. Confrontados com a difícil tarefa de responder a um número muito elevado de questões, os membros da Convenção entenderam como necessária a criação inicial de seis grupos de trabalho. A evolução dos trabalhos da Convenção e o alargado número de matérias decisivas para o avançar do projecto europeu acabariam, todavia, por ditar a necessidade de estabelecer uma “segunda série” responsável pelo estudo de novas temáticas. Assim, no total foram criados onze Grupos de Trabalho, cada um dos quais ficou encarregue de reflectir e

²⁸⁹ Para uma exposição mais detalhada das regras de funcionamento da Convenção ver “European Convention Rules of Procedures” [<http://european-convention.eu.int/>].

apresentar soluções sobre uma das seguintes temáticas: subsidiariedade; integração da Carta dos Direitos Fundamentais e a adesão da Comunidade/União à Convenção Europeia dos Direitos do Homem; personalidade jurídica da União; papel dos parlamentos nacionais; competências complementares da União (a sua legitimidade e o seu exercício); governação económica da União e da zona euro; a acção externa da União; a defesa; a simplificação dos tratados; a liberdade segurança e justiça e a Europa social²⁹⁰. De acordo com Peter Norman (2005, 107), o vice-Presidente da Convenção, Giuliano Amato, considerava que os grupos de trabalho permitiriam uma maior liberdade nas discussões, ao mesmo tempo que, por outro lado, a própria dinâmica de funcionamento do grupo incutiria a necessidade de os membros explicarem e justificarem as suas posições, podendo, assim, favorecer a mudança de opinião. No entanto, nenhum grupo foi criado para tratar o maior desafio da Convenção – encontrar uma solução para as questões institucionais, dado que, como nota o mesmo autor (Norman 2005, 107), “(...) governments made clear that they would not surrender their bottom lines in such fora where parliamentarians usually formed a majority of active members. For this reason, Giscard, Kerr, Amato and Dehaene never wanted a working group to deal with institutions”.

Depois de um início algo conturbado²⁹¹, os trabalhos da Convenção prosseguiram ao ritmo esperado, animados por um leque de diferentes propostas, algumas aventando soluções verdadeiramente inovadoras. À medida que as discussões iam avançando tornava-se claro que a Convenção seria mais do que um simples fórum de discussão, avaliação confirmada pelo facto de vários governos (incluindo a Espanha, a França e a Alemanha) terem, no Outono de 2002, substituído os seus representantes na Convenção pelos respectivos ministros dos negócios estrangeiros. Esta atribuição da responsabilidade pelas negociações na Convenção aos MNE acabaria, no entanto, por ter poucos efeitos práticos, já que a crise do Iraque tornou difícil a sua participação efectiva nas negociações (Beach 2005, 181; Norman 2005, 155).

A 28 de Outubro de 2002 - oito meses passados sobre a sessão inaugural da Convenção - o Praesidium apresentou à Convenção um esqueleto de tratado constitucional que funcionou como uma amostra da provável estrutura do futuro

²⁹⁰ A estes somaram-se, ainda, círculos especiais de discussão, como foi o caso do círculo de discussão sobre o Tribunal de Justiça, presidido pelo então comissário para a Justiça e os Assuntos Internos, António Vitorino.

²⁹¹ As primeiras sessões da Convenção ficaram marcadas por alguns desentendimentos quanto às regras que deveriam guiar o funcionamento da Convenção. Ver, por exemplo, Daniela Spinant. 2002. “Giscard avoids clash on first Convention day”. In *euobserver.com*, 01 de Março, [http://www.euobserver.com/index.php?selected_topic=9&action=view&article_id=5382] (04.03.2002).

projecto²⁹². O documento, elaborado pelo Secretariado da Convenção sob a supervisão de Giscard d'Estaing, apresentava um tratado dividido em três partes: uma primeira institucional; uma segunda parte sobre as políticas da União; e uma terceira parte contendo as disposições gerais e finais. O anteprojecto avançava igualmente com a redacção inicial de alguns artigos, no domínio da secção institucional. Neste sentido, eram apresentadas propostas sobre a definição e objectivos da União (incluindo diferentes designações a adoptar pela União que variavam entre Estados Unidos da Europa e Comunidade Europeia). Apesar de ser um documento preliminar, o texto introduzia já um conjunto de novidades - nomeadamente, a gestão das competências comuns em “moldes federais” (artigo 1º); a atribuição de uma personalidade jurídica única à UE (artigo 4º); o fim dos pilares (artigo 14º) - algumas delas claramente fazendo eco das preferências pessoais de Giscard d'Estaing, como foi o caso da criação de um Congresso dos Povos da Europa. O plenário da Convenção (e em especial os representantes do PE) recebeu favoravelmente o documento, muita embora os debates que o texto suscitou tenham deixado adivinhar uma divisão entre uma visão supranacional e uma visão intergovernamental da Europa (Beach 2005, 181). Não obstante, a apresentação deste esqueleto de tratado serviu para impulsionar os trabalhos da Convenção e estruturar as discussões seguintes, “ensombrando” outras propostas de Constituição que foram sendo avançadas também durante 2002 (nomeadamente por Elmar Brok e Andrew Duff²⁹³, membros da delegação do PE na Convenção, e pela própria Comissão Europeia²⁹⁴):

“[t]he skeleton was felicitously timed (...). Unknown to Giscard, Commission President, Romano Prodi, had commissioned a small group of officials to produce a full draft treaty in July. The Commission document – code-named Penelope – appeared in December (...). Had Penelope pre-empted the skeleton, she would have dominated the subsequent debate” (Norman 2005, 60).

Ao longo de 2002 e 2003, os grupos de trabalho foram apresentando as suas

²⁹² Cf. “Anteprojecto de Tratado Constitucional”, CONV 369/02. Para uma análise detalhada desta versão preliminar do projecto de Tratado Constitucional ver, por exemplo, Peter Norman. 2005. *The Accidental Constitution: The Making of Europe's Constitutional Treaty*. 2nd ed. Brussels: EuroComment, pp. 56-60.

²⁹³ De facto, Elmar Brok (o líder dos convencionais do Partido Popular Europeu), Andrew Duff (o líder da facção Liberal) contam-se entre os mais prolíferos contribuidores para os debates na Convenção, numa lista que incluiria outros nomes, como o de Alain Lamassoure, Johannes Voggenhuber, Olivier Duhamel, Lamberto Dini, Erwin Teufel, Anne Van Lancker, e Peter Hain (Norman 2005, 43-6).

²⁹⁴ Os contributos da Comissão serão desenvolvidos no ponto 10.3.3 deste trabalho.

conclusões ao Plenário da Convenção. Embora a tarefa destes grupos tivesse sido apontar propostas que servissem de base às discussões (e não conclusões finais), alguns deles foram capazes de alcançar um consenso sobre as matérias analisadas que prevaleceria no Tratado Constitucional, nomeadamente, a atribuição de uma personalidade única à União; o controlo da observância do princípio da subsidiariedade pelos parlamentos nacionais; a inclusão da Carta dos Direitos Fundamentais no Tratado; a redução e reforma dos instrumentos legislativos usados pela União; e a extensão da VMQ a áreas importantes da segurança interna, incluindo o asilo e a imigração²⁹⁵.

A última fase da Convenção recebeu um impulso decisivo em Janeiro de 2003, na sequência de uma proposta conjunta franco-germânica sobre as instituições²⁹⁶. O reavivar da parceria entre franceses e alemães foi recebida com agrado por muitos convencionais, tendo a proposta tido um grande impacto na Convenção: “(...) the joint Franco-German proposals on the institutions were to prove a key turning point in the life of the Convention (...) The text set the tone of the institutional debate for the rest of the Convention” (Norman 2005, 143-4).

No documento, publicado a 15 de Janeiro, os dois países defendiam uma presidência bicéfala da União que era, na realidade, uma “solução de compromisso” entre a vontade alemã de reforçar a Comissão, e o desejo francês de conferir um papel de liderança ao Conselho Europeu na *nova Europa*²⁹⁷. Assim, o contributo franco-alemão propunha um presidente da Comissão eleito pelo Parlamento Europeu (por maioria qualificada dos seus membros) e aprovado pelo Conselho Europeu (decidindo por maioria qualificada) a par com um presidente do Conselho Europeu eleito, pela própria instituição (deliberando por maioria qualificada), por um período de cinco, ou dois anos e meio, renovável. Aos dois presidentes eleitos caberiam funções distintas, relacionadas sobretudo com a orientação e supervisão dos trabalhos das respectivas instituições. Ao presidente do Conselho Europeu competiria ainda a representação da União na cena internacional (aquando das reuniões dos CEG), sem prejuízo das competências atribuídas à Comissão (que deveria ver o seu papel reforçado) e ao seu

²⁹⁵ Para uma análise mais detalhada sobre as conclusões de alguns dos grupos de trabalho da Convenção ver, por exemplo, Isabel Camisão. 2003. “A União Europeia pós-Nice na Bifurcação: Que Caminho(s)?”. Dissertação de Mestrado, apresentada na Universidade do Minho, para a obtenção do grau de Mestre em Estudos Europeus, Setembro de 2003, pp. 220-46.

²⁹⁶ V. CONV 489/03.

²⁹⁷ Como está subentendido nas próprias palavras do presidente francês, num discurso proferido no Palácio do Eliseu, em 14 de Janeiro de 2003: “(...) si nous voulions avoir, avec le moteur franco-allemand, une véritable impulsion pour l’Europe de demain, nous devions trouver de solutions simples et où *chacun devait accepter de faire une concession à l’autre*. Nous avons donc décidé une nouvelle fois que l’Allemagne et la France feraient chacune un pas vers l’autre. Dans cet esprit, la France a accepté que le Président de la Commission soit élu par le Parlement européen et l’Allemagne a accepté que le Conseil européen soit présidé par un Président élu par le Conseil à la majorité qualifiée pour une période de deux ans et demi renouvelables ou de cinq ans” [meu sublinhado].

presidente, e sabendo também que a condução da PESC ficaria a cargo do novo ministro europeu dos negócios estrangeiros. De referir ainda que a personalidade escolhida para presidente do Conselho Europeu exerceria funções a tempo inteiro durante a vigência do seu mandato, resultando assim numa “profissionalização” deste cargo.

Recebida com agrado pela Espanha e pelo Reino Unido²⁹⁸, a proposta franco-germânica foi alvo de fortes desconfianças por parte dos Estados-membros mais pequenos (receosos de uma concentração excessiva do poder nas “mãos dos grandes”), e de alguns membros da Comissão²⁹⁹. Uma das principais críticas estava relacionada com o perigo de uma coabitação difícil³⁰⁰ entre os dois pólos de poder. A ideia de que as competências dos dois presidentes não colidiriam era refutada por aqueles que consideraram inevitável o aparecimento de tensões entre ambos:

“[s]ome supporters of the new president (...) urge us to ‘balance’ him or her with a Commission president who would act, on the model of the French fifth republic, as a prime minister or even chief executive. But the outcome of creating both a strong Council and Commission president would sadly be all too predictable: the two figures would compete with each other to speak to the EU’s allies abroad” (Sutherland 2003, 2).

A estas críticas somavam-se os receios de uma complexificação das relações institucionais já que, se teoricamente os dois presidentes deveriam actuar em esferas distintas, na prática, tal delimitação não seria fácil³⁰¹. Igualmente sem resposta ficava a

²⁹⁸ Sublinhe-se que estes dois Estados-membros apresentaram igualmente uma proposta conjunta à Convenção que, apesar de preconizar também o fim da presidência rotativa, revelava, não obstante, algumas diferenças em relação ao contributo franco-alemão. Assim, espanhóis e ingleses propunham um presidente da Comissão eleito pelo Conselho Europeu (deliberando por maioria qualificada) e só depois submetido à aprovação do PE (invertendo, portanto, os termos da proposta franco-alemã). Por outro lado, as reuniões sectoriais do Conselho seriam garantidas por uma presidência colectiva, com duração de dois anos, o que permitiria aos pequenos e médios países orientar algumas políticas comunitárias durante um determinado período. Novidade era também a possibilidade de criação de um Congresso, cujos membros seriam indicados pelos parlamentos nacionais e pelo PE. Reunindo uma vez por ano, o novo órgão político poderia debater o programa da Comissão e a agenda do Conselho. A finalizar a proposta aparecia ainda a referência à necessidade de reforma do Tribunal de Justiça. Para o efeito, espanhóis e britânicos sugeriam uma melhor divisão de funções entre este tribunal, o Tribunal de Primeira Instância e os painéis judiciais (criados por Nice), devendo o Tribunal de Justiça ocupar-se exclusivamente dos casos mais importantes (no documento era mesmo sugerida uma possível mudança de nome dos tribunais para reflectir os respectivos papéis).

²⁹⁹ A este propósito Norman (2005, 148) escreve: “(...) speaker after speaker, from the smaller member states, applicant countries and the European Parliament joined the refrain. Duff condemned the paper as a ‘cut and paste’ exercise that accentuated the differences between the presidential and parliamentary Europe. Brok thought there was a risk of two separate European Unions with the Commission subordinated to the Council (...). Dick Roche, the Irish government conventionnel, warned against an ‘institutional coup d’etat’. Johannes Voggenhuber, the outspoken Austrian Green, observed sarcastically that ‘an evening meal was no system for framing a Constitution’ adding that ‘the desire of Europeans for a Napoleon IV was limited’”.

³⁰⁰ De acordo com um artigo publicado na edição on-line do *Le Monde*, o presidente da Comissão, Romano Prodi, considerou que uma presidência bicéfala da União conduziria a uma coabitação “impossible”, invocando mesmo “le risque que l’Europe se brise, car il n’y aura pas d’unité de pouvoir”. Cf. “La Proposition Franco-allemande de Double Présidence de l’UE Ne Fait Pas l’Unanimité”. *Le Monde. fr*, 15 de Janeiro de 2003.

³⁰¹ A recente “controvérsia” que envolveu a nomeação do novo embaixador da UE em Washington e as dificuldades sentidas para a criação do novo Serviço de Acção Externa parecem confirmar os prognósticos menos optimistas nesta matéria. Com efeito, após um período de quase três meses sem representante da UE em Washington (o mandato de John Bruton havia terminado em Outubro de

questão do controlo democrático, sendo, neste campo, grande a diferença que separava os dois presidentes. De facto, se a proposta franco-alemã fazia depender a eleição do presidente da Comissão do PE e do Conselho Europeu (tornando-se assim a Comissão duplamente responsável perante estas duas instituições), advogava a eleição do presidente do Conselho Europeu pelos seus pares, não havendo portanto qualquer intervenção parlamentar.

O choque que o contributo franco-germânico causou nos pequenos e médios Estados impeliu-os a agir: “[t]he Franco-German paper on institutional reform shocked the small and medium-sized member states into more action to find common ground against the threat of *directoire* of big member states. The components of a bandwagon were in place” (Norman 2005, 151) [itálico no original]. O resultado foi a publicação de um documento conjunto assinado por 16 governos³⁰² que, entre outras propostas, advogava a continuação das presidências rotativas, a manutenção de um comissário por Estado-membro, e um reforço do método comunitário. O passo seguinte foi uma reunião dos primeiros-ministros e MNE da Áustria, Portugal, Irlanda, Bélgica, Holanda e Luxemburgo que teve lugar em Bruxelas, no dia 1 de Abril, por iniciativa do então primeiro-ministro luxemburguês Jean-Claude Juncker. O grupo (apelidado de “os sete anões”) reafirmou a necessidade de preservar o equilíbrio institucional, criticando em especial a proposta de um presidente eleito do Conselho Europeu que, segundo Juncker, relegaria o presidente da Comissão para o papel de secretário da nova figura (Norman 2005, 152). Seguiram-se outras iniciativas³⁰³, mas a aliança entre os Estados médios e pequenos - que durante algum tempo pareceu poder vir a ameaçar a liderança de Giscard (cujas posições eram maioritariamente alinhadas com as dos grandes Estados) - acabaria por se fragmentar, devido a divergências em relação à reforma institucional e às dissensões a propósito do Iraque (Norman 2005, 153).

Em Fevereiro de 2003, o Praesidium da Convenção deu luz verde à fase decisiva de “constitucionalização” da UE, ao apresentar aos restantes convencionais os primeiros

2009), a Comissão Europeia nomeou, a 17 de Fevereiro de 2010, João vale de Almeida (que ocupou o lugar de chefe de gabinete do presidente da Comissão durante o primeiro mandato da Comissão Barroso) para o lugar, sem contudo consultar formalmente os Estados-membros, como seria exigido pelas novas regras introduzidas pelo Tratado de Lisboa. A explicação parece ter residido precisamente no facto de o novo Serviço de Acção Externa não estar ainda operacional, pelo que as regras introduzidas pelo Tratado dificilmente poderiam ser implementadas nesta fase “transitória”. Cf. “Barroso aide appointed EU ambassador to Washington”, Euobserver.com, 17.02.2010, [http://euobserver.com/18/229494?print=1] (11.03.2010); “Member states and EU commission clash over diplomatic service”, Euobserver.com, 02.03.2010, [http://euobserver.com/24/29581?print=1] (11.03.2010); “EU ambassador to Washington defends appointment”, Euobserver.com, 10.03.2010, [http://euobserver.com/9/29638?print=1] (11.03.2010).

³⁰² O texto intitulado “Reformar as instituições: princípios e premissas” foi assinado pelos governos de Portugal, Áustria, Irlanda, Finlândia Suécia e Dinamarca e por 10 dos países candidatos à UE: Chipre, Hungria, Letónia, República Checa, Eslováquia, Bulgária, Lituânia, Estónia, Eslovénia, e Malta. Ver CONV 646/03 de 28 de Março de 2003.

³⁰³ A 16 de Abril de 2003, na véspera do Conselho Europeu de Atenas, os líderes de 18 Estados médios e pequenos reuniram-se no hotel em Atenas para um “Benelux breakfast”, que serviu para reafirmar a necessidade de manter o balanço institucional, e a igualdade entre os Estados-membros (Norman 2005, 152).

dois conjuntos de artigos do futuro tratado constitucional – artigos 1º a 16º e 24º a 33º – bem como uma proposta de reformulação dos protocolos relativos à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, e ao papel dos parlamentos nacionais³⁰⁴. As críticas não se fizeram esperar, tendo a Convenção recebido um total de mais de 1000 propostas de emenda, só para o primeiro conjunto de artigos que, segundo os críticos, não reflectiam os resultados do trabalho da Convenção³⁰⁵. A título de exemplo, refira-se que as divergências começaram logo no artigo primeiro que institui a União. A fonte da discórdia foi, neste caso, a utilização da expressão “em moldes federais”³⁰⁶ para definir a gestão de determinadas competências comuns (à União e aos Estados-membros), vista pelos defensores da via intergovernamental (nomeadamente pelos representantes do Reino Unido) como um primeiro passo para a edificação de um estado federal. Igualmente alvo de contestação foi o artigo 14º³⁰⁷ respeitante à PESC, considerado por alguns como uma verdadeira desilusão³⁰⁸.

A produção de artigos do projecto de tratado constitucional continuou nos meses seguintes. Entre outras disposições, a 17 de Março foi apresentado o Título VII, “Finanças da União” (artigos 38º a 40º)³⁰⁹, e, a 4 de Abril, o Praesidium publicou os artigos 33º a 37º (“Vida Democrática da União”)³¹⁰, e os artigos 43º a 46º do Título X sobre “pertença à União”³¹¹, que incluía pela primeira vez uma cláusula prevendo a possibilidade de saída voluntária da União. O Praesidium publicou igualmente um conjunto de 9 artigos, designados provisoriamente por terceira parte do TC³¹², contendo as disposições gerais e finais do Tratado. Neste conjunto, a cláusula mais controversa repetava à revisão do próprio Tratado, uma vez que o texto, embora prevendo a manutenção das CIG, estipulava que as mesmas deveriam ser antecedidas por convenções.

³⁰⁴ Os documentos datam respectivamente de 06, 26 e 27 de Fevereiro. Ver “Projecto de Artigos 1º a 16º do Tratado Constitucional”, CONV 528/03; “Projecto de Artigos 24º a 33º do Tratado Constitucional”, CONV 571/03; e “Projecto de Protocolos Relativos: à Aplicação dos Princípios da Subsidiariedade e da Proporcionalidade; ao Papel dos Parlamentos Nacionais na União Europeia” CONV 579/03.

³⁰⁵ David Heathcoat-Amory (militante do partido conservador britânico e membro do PE) acusou mesmo o presidente da Convenção e o Praesidium de fazerem um “uso selectivo” das conclusões dos grupos de trabalho: “by selectively using only the conclusions from the working groups which suit their purpose, Giscard d’Estaing and his presidium have today presented the first chapters of a fully-fledged constitution”. Cf. Honor Mahony. 2003. “Strong Reactions to First Constitutional Articles”. *Euobserver.com*, 07 de Fevereiro.

³⁰⁶ De referir que tal expressão viria a ser retirada do projecto final de constituição, em grande medida fruto das fortes pressões do então primeiro-ministro britânico Tony Blair. Como consequência, na versão final do documento apresentado pela Convenção ao Conselho Europeu de Salónica (20 de Junho de 2003) a expressão “em moldes federais”, inicialmente presente no artigo 1º, nº1 foi substituída pela expressão “em moldes comunitários”. Cf. CONV 820/1/03 REV 1.

³⁰⁷ Na versão final do projecto de constituição era o artigo 15º.

³⁰⁸ De acordo com uma notícia publicado no *euobserver.com*, o próprio presidente da Convenção, Giscard d’Estaing, considerou que este artigo causou “a mixture of scepticism and sadness”. Cf. Honor Mahony. 2003. “First Articles of EU Constitution Produced”. *Euobserver.com*, 06 de Fevereiro.

³⁰⁹ CONV 602/03.

³¹⁰ CONV 650/03.

³¹¹ CONV 648/03.

³¹² CONV 647/03.

Abril acabou por se revelar um mês decisivo no trabalho da Convenção. Por esta altura, os convencionais tinham alcançado um consenso em relação a uma parte significativa das disposições do Tratado Constitucional, nomeadamente quanto à necessidade de clarificar e categorizar as competências da União; tornar vinculativa a CDFUE; simplificar e consolidar os instrumentos legais da UE; dotar a UE de uma personalidade jurídica única; e, eliminar a estrutura de pilares (Beach 2005, 184). No entanto, as divisões mantinham-se relativamente a duas das matérias mais controversas: a reforma institucional e a política de segurança e defesa.

O projecto de artigos sobre as instituições, redigido pelo próprio Giscard³¹³, foi apresentado ao Praesidium a 22 de Abril de 2003³¹⁴. O texto - que reproduzia de perto as preferências de alguns dos grandes Estados - fazia do Conselho Europeu a autoridade máxima da União. Neste sentido, propunha eliminar as Presidências rotativas substituindo-as por um presidente forte do Conselho Europeu, eleito pelos seus pares por um período de dois anos e meio renovável. Ao Presidente do Conselho Europeu caberia “preparar, presidir e conduzir” o trabalho da instituição para assegurar continuidade, e apresentar um balanço anual do Estado da União a um Congresso de representantes do PE e dos parlamentos nacionais. Nas suas funções, o presidente seria assistido por um gabinete (ou *bureau*) composto por ele próprio, um vice-presidente, 2 membros do Conselho Europeu (escolhidos de acordo com um sistema de igual rotatividade), um ministro dos negócios estrangeiros (que presidiria à respectiva formação no Conselho de Ministros), mais os presidentes do ECOFIN e do Conselho de justiça e segurança. Esta “direcção” do Conselho Europeu poderia (mas não era obrigada a)³¹⁵ reunir-se com os presidentes do PE e da Comissão para assegurar a consistência das actividades da União.

Concretamente no que respeitava à Comissão, Giscard propunha, entre outras novidades, uma redução drástica do colégio que não deveria exceder os 10 comissários para além do Presidente e de dois vice-presidentes (embora não fosse feita qualquer menção ao princípio que guiaria a escolha dos comissários). A proposta contemplava ainda a criação de um novo cargo (considerado por alguns uma espécie de comissário de “segunda classe”), já que era admitida a possibilidade de a Comissão recorrer à ajuda de “Conselheiros da Comissão”. Quanto ao papel da instituição, o texto confirmava o

³¹³ Assistido por Sir John Kerry e mais dois colaboradores.

³¹⁴ Para uma exposição detalhada sobre o documento ver, por exemplo, Peter Norman. *op. cit.*, pp. 190-194.

³¹⁵ A escolha das palavras não é aqui negligenciável, uma vez que, tal como foi redigido, o texto deixava em aberto a possibilidade de o Conselho Europeu poder agir sem consultar as restantes instituições do *triângulo institucional*.

direito de iniciativa da Comissão e o seu papel como defensora do interesse geral, mas omitia qualquer referência às suas funções executivas e de coordenação. A Comissão seria responsável perante o PE (que elegeria também o seu Presidente) e o Conselho Europeu, ambos com poder para passar uma moção de censura que levaria à obrigatoriedade de resignação da instituição.

O projecto avançava ainda com um conjunto de outras propostas, nomeadamente a criação de um sistema de votação assente numa dupla maioria; a passagem da co-decisão a regra geral; a fixação de cinco formações distintas do Conselho de Ministros, incluindo um “Conselho Legislativo”; e a criação de um Congresso dos Povos.

As propostas de Giscard foram recebidas com forte contestação no Praesidium. Desde logo porque os seus membros foram confrontados com um texto acabado, o que contrariava o espírito de “trabalho de grupo” que deveria informar a redacção dos documentos:

“Praesidium members were flabbergasted and furious (...). There was an understanding the previous autumn that the Convention method of debate, working groups and more debate would be unsuitable for preparing the institutional drafts, for fear that Brussels insiders would dominate the process. The idea was that the Praesidium itself would act as a working group and develop a comprehensive approach. Instead, it had been cut out of the loop and presented with the *fait accompli* (...) Adding insult to injury, the drafts Giscard and Kerr unveiled were very intergovernmental and appeared extreme and divisive” (Norman 2005, 189) [itálico no original].

No mesmo sentido, a Comissão reagiu negativamente às propostas de Giscard, publicando uma declaração onde criticava simultaneamente o procedimento adoptado por Giscard para a redacção da sua proposta e o conteúdo da mesma. Em especial, a Comissão rejeitava a ideia de uma “ direcção ” do Conselho Europeu, considerada um *bureau* intergovernamental que complexificaria o sistema da UE e poria em causa o equilíbrio institucional. A Comissão chamava ainda a atenção para o facto de o documento ignorar a sua função executiva, os seus deveres de representação externa, e a sua responsabilidade na execução do orçamento comunitário. Internamente, as reacções na instituição às propostas de Giscard foram ainda mais duras: “[p]rivately, Commission officials were apoplectic. According to one in-house analysis, Giscard proposed a

completely new institutional structure, based on intergovernmentalism that would leave the enlarged Union dysfunctional” (Norman 2005, 195).

A reacção dos membros do PE foi igualmente desfavorável com as críticas a sublinhar o facto de Giscard ter optado por abandonar o consenso e produzir artigos que não reflectiam os trabalhos da Convenção:

“Elmar Brok described Giscard’s move as ‘autistic’ and ‘unacceptable’. Pervenche Beres and Olivier Duhamel, French members of the party of European Socialists, denounced Giscard as a ‘*grand provocateur*’, who had abandoned consensus and produced articles which insulted the small states, the Franco-German contribution to the Convention, the European Parliament, the Commission and its president and the Convention itself” (Norman 2005, 195) [itálico no original].

O documento apresentado por Giscard foi rapidamente revisto pelo Praesidium³¹⁶ que conseguiu remover os elementos mais controversos da proposta, nomeadamente a referência ao Conselho Europeu como “autoridade máxima da União”, o novo cargo de vice-presidente do Conselho Europeu, a composição do seu “bureau” (que foi reduzida). Igualmente eliminadas foram as disposições que previam a passagem do Congresso a um colégio eleitoral. Os representantes da Irlanda e da Eslovénia no Praesidium opuseram-se ainda à redução do colégio de comissários, mas os seus protestos não tiveram eco no documento final. Também alvo de críticas, desta feita por parte do representante de Espanha no Praesidium, foi o método proposto para calcular a maioria no Conselho e a composição do PE. Nesta matéria, a proposta do Praesidium limitou-se a registar a objecção no seu texto introdutório.

Depois de revisto e alterado pelo Praesidium, o projecto de disposições institucionais foi apresentado ao plenário da Convenção a 24 de Abril de 2003³¹⁷. Apesar das alterações terem conseguido “acalmar” alguns dos críticos do texto inicial – ao torná-lo “negociável” - não preveniram um conjunto significativo de propostas de emenda por parte dos convencionais, algumas claramente direccionadas para a preservação do *statu quo* através da manutenção do sistema de presidências rotativas e

³¹⁶ Segundo Norman (2005, 195) “Giscard’s articles survived in their entirety for less than 24 hours. The Praesidium met on the evening of Tuesday, 22 April and on Wednesday, 23 April from 09.30 until after midnight, as usual behind closed doors (...) the revised texts of title IV on the institutions were broadly complete by late Wednesday afternoon”.

³¹⁷ CONV691/03. Para uma exposição detalhada do documento ver, por exemplo, Peter Norman, *op. cit.*, pp. 195-201.

do tamanho da Comissão (Beach 2005, 186; Norman 2005, 205-07).

O projecto de artigos sobre as instituições acabaria por ofuscar a apresentação, aos convencionais das disposições sobre a acção externa da União³¹⁸ elaboradas pelo Praesidium que ocorreu na mesma altura. Nesta matéria, o documento do Praesidium inspirava-se largamente nas conclusões dos grupos de trabalho sobre acção externa e defesa, presididos respectivamente por Jean-Luc Dehaene e Michel Barnier. Redigidos na sombra da divisão causada pela Guerra do Iraque, os artigos sobre segurança e defesa deixavam, não obstante, antever a vontade de criar uma verdadeira política de segurança e defesa europeia, propondo nomeadamente a criação de um MNE da União com responsabilidades no Conselho e na Comissão (“duplo chapéu”); a possibilidade de o Conselho Europeu decidir por unanimidade aplicar a VMQ a matérias específicas na área da política externa e de segurança; e o alargamento da cooperação reforçada (designada “cooperação estruturada”) à defesa, bem como a introdução de uma cláusula de defesa mútua. O texto tinha ainda em conta o desaparecimento do Segundo Pilar, que resultaria naturalmente da atribuição de uma personalidade jurídica única à União. Em matéria de política comercial, a maior inovação estava relacionada com a passagem do comércio de serviços culturais e audiovisuais, educativos, sociais, e de saúde, para o domínio das competências exclusivas da União, logo sujeitos à VMQ e à co-decisão.

Entre 21 e 24 de Maio os membros do Praesidium estiveram reunidos para produzir o primeiro projecto completo de tratado constitucional. Esta não foi uma tarefa fácil, já que para além de produzir novos artigos, o Praesidium deveria ainda levar em consideração o *feedback* e as inúmeras emendas³¹⁹ propostas pelos convencionais aos artigos já apresentados nas sessões plenárias. A isto somava-se a necessidade de supervisionar o trabalho de um grupo de seis especialistas legais (do Conselho, da Comissão e do PE), encarregado de aglomerar os artigos relacionados com as políticas dos diversos tratados comunitários num único texto que se tornaria a parte III do tratado constitucional.

Finalmente, a 26 de Maio de 2003, 15 meses após o início dos trabalhos, foi apresentado aos convencionais um volume de artigos contendo o texto revisto da parte I do projecto de Constituição³²⁰. Seguir-se-ia, um dia mais tarde, um segundo volume³²¹ que incluía a Carta dos Direitos Fundamentais como parte II, as políticas detalhadas da

³¹⁸ Ver CONV 685/03. Para uma exposição detalhada do documento ver, por exemplo, Peter Norman, *op. cit.*, pp. 201-05.

³¹⁹ Segundo Norman (2005, 211) foram propostas quase 3000 emendas aos artigos apresentados aos convencionais entre Fevereiro e meados de Maio de 2003.

³²⁰ CONV 724/03.

³²¹ CONV 725/03.

União e a sua base legal como parte III, e as disposições gerais e finais como parte IV. Foram igualmente publicados os projectos de textos da parte II³²² e da parte IV³²³ contendo os comentários explicativos, bem como um apanhado das secções da parte III que tinham sido modificadas pelo Praesidium, ou que constituíam uma novidade em relação aos tratados existentes (Beach 2005, 187; Norman 2005, 212). O preâmbulo do tratado foi enviado aos convencionais a 28 de Maio de 2003³²⁴. Claramente um reflexo das preferências de Giscard, o texto foi duramente criticado tanto pela forma, como pelo conteúdo³²⁵: “[m]ore accurately, it was Giscard’s preamble with his fingerprints all over it (...). His *oeuvre* (...) was justifiably criticised for being wordy and pretentious. It was also politically contentious” (Norman 2005, 224) [itálico no original].

A publicitação dos textos gerou um grande interesse por parte dos media, mas o Praesidium não tinha conseguido atingir o seu objectivo principal - apresentar um projecto único completamente revisto – devido às grandes divisões internas. O facto de os membros do Praesidium não conseguirem acordar se deveriam manter ou não o compromisso de Nice, explica, aliás, por que motivo os artigos do título IV sobre instituições da parte I permaneceram inalterados em relação à versão apresentada em Abril³²⁶. Ainda assim, o Praesidium introduziu mudanças significativas noutras disposições da primeira parte (especialmente nos artigos iniciais, que definiam e enumeravam os objectivos da União e definiam as suas competências relativamente aos Estados-membros), bem como nas restantes partes do tratado constitucional³²⁷.

À medida que os trabalhos da Convenção se aproximavam da recta final continuava por encontrar o consenso sobre a reforma institucional. A divisão permanecia entre os que desejavam manter o compromisso assumido em Nice³²⁸, e os que pretendiam aproveitar as negociações para rever esse acordo³²⁹. Ao contrário do que seria porventura expectável, a Comissão demarcou-se do seu papel tradicional de “honest broker”, não tendo feito qualquer tentativa para conseguir o compromisso nas

³²² CONV 726/03.

³²³ CONV 727/03.

³²⁴ CONV 722/03.

³²⁵ Em termos de conteúdo, as principais críticas estiveram relacionadas com a omissão da frase “ever closer Union” pretendida pelas vozes mais integracionistas (substituída no Preâmbulo por “(...) the peoples of Europe are determined to transcend their ancient divisions, and united in *an ever closer fashion*, to forge a common destiny”); a ausência de uma referência ao cristianismo, fortemente defendida pelo Vaticano e pelo Partido Popular Europeu; e a inexistência de qualquer menção a guerras, ditaduras, e genocídios no Século XX, o que, de acordo com os críticos, “branqueava” a história do processo de construção europeia.

³²⁶ Ver CONV 691/03.

³²⁷ Para uma exposição detalhada das alterações introduzidas pelo Praesidium ver, em especial, Peter Norman. 2005, *op.cit.*, pp. 214-24.

³²⁸ Grupo encabeçado pelo representante do governo espanhol Alfonso Davis (que tinha substituído Ana Palácio), mas que integrava, embora por diferentes razões, os representantes da Dinamarca, RU, Polónia, Suécia, Áustria, Irlanda, Lituânia e Chipre. Os nove enviaram uma carta à Convenção apelando à manutenção do pacote institucional acordado em Nice.

³²⁹ Caso do Presidente e dos vice-presidentes da Convenção, mas também de um número significativo de convencionais.

agitadas negociações que marcaram as últimas semanas da Convenção (Norman 2005, 227)³³⁰.

Depois de difíceis e acaloradas discussões³³¹, o projecto definitivo do tratado constitucional foi finalmente aprovado pelo plenário da Convenção ao som do “Hino da Alegria” (Beach 2005, 188; Norman 2005, 259). O compromisso final, com muitos “meios-termos”, era uma clara tentativa de equilíbrio entre as preferências dos grandes Estados-membros (como a criação de um presidente eleito do Conselho Europeu), e dos Estados mais pequenos (caso da rotatividade nas presidências do Conselho de Ministros e a garantia de um princípio de igualdade na rotatividade dos comissários). O projecto de “Constituição para a Europa”³³² foi depois aprovado pelo Conselho Europeu de Salónica (Junho de 2003) como uma “boa base para começar as negociações na Conferência Intergovernamental” que se seguiria.

A CIG 2003-4 foi convocada pela Presidência italiana a 04 de Outubro de 2003. Para além dos representantes dos 15 Estados-membros e da Comissão, participaram nas negociações os representantes dos 10 futuros membros, bem como 3 observadores dos três países candidatos (Bulgária, Roménia e Turquia) e dois observadores do PE. Com um mandato limitado pela Presidência Italiana (apoiada pelos restantes Estados fundadores) que apenas admitia negociações sérias nos assuntos que pudessem pôr em risco a aprovação do tratado, esperava-se que a CIG fosse encerrada pelo Conselho Europeu de Bruxelas de Dezembro de 2003. Seguir-se-ia a assinatura do Tratado Constitucional em Roma em Maio de 2004. O calendário definido pela Presidência Italiana não resistiu, no entanto, às posições inflexíveis de vários Estados-membros descontentes com algumas das propostas acordadas na Convenção, tendo cabido à Presidência Irlandesa (primeiro semestre de 2004) conseguir o acordo final.

Em termos formais as negociações da CIG 2003-4 decorreram, como habitualmente, em três níveis, com os CEG no topo da pirâmide, reuniões regulares dos MNE, e uma parte do trabalho técnico realizado por funcionários nacionais séniores. No entanto, um conjunto de aspectos permite singularizar esta CIG. Primeiro, ao contrário do que tinha sucedido em CIG anteriores, uma parte significativa das negociações foi conduzida ao mais alto nível, pelos MNE ou pelos CEG (Beach 2005, 189). Depois, se tivesse sido cumprido o calendário da Presidência Italiana, a GIG teria tido uma duração

³³⁰ O papel da Comissão e as possíveis explicações para tal serão aprofundados no ponto 10.3.3.

³³¹ Para uma exposição detalhada sobre a última fase das negociações ver, em especial, Peter Norman. 2005, *op.cit.*, pp. 235-79.

³³² CONV 820/03.

extremamente curta. Finalmente, a sua agenda foi largamente fixada pelo projecto de tratado estabelecendo uma constituição para a Europa acordado pela Convenção.

As discussões da CIG concentraram-se de facto num conjunto limitado de matérias (tal como desejado pela Presidência Italiana), mas o consenso revelou-se extremamente difícil. Como tinha acontecido nos exemplos anteriores, os governos estavam longe de ter uma visão coesa sobre a direcção a tomar pelo projecto europeu. No centro das divergências contavam-se, por exemplo, a inclusão de uma referência à herança e valores cristão da Europa³³³; a manutenção da Presidência rotativa³³⁴; a existência de uma cláusula de defesa mútua³³⁵; a manutenção de um comissário por Estado-membro³³⁶; e, o sistema de dupla maioria para a votação no Conselho³³⁷ (Beach 2005, 189; Norman 2005, 283; Nugent 2006, 119). Estas duas últimas matérias – tamanho da Comissão³³⁸ e fórmula de votação no Conselho³³⁹ – mostrar-se-iam, com efeito, especialmente problemáticas, acabando por inviabilizar o cumprimento do calendário previsto para a CIG. Entre 28 e 29 de Novembro de 2003 – naquela que se esperava fosse a recta final das negociações – os MNE, reunidos em Nápoles, chegaram a um consenso sobre a maioria dos assuntos “menores” (com base numa proposta de compromisso prévia apresentada pela Presidência Italiana). No entanto, a discussão sobre matérias verdadeiramente contenciosas foi uma vez mais adiada, aumentando a pressão dos negociadores na cimeira de Bruxelas que deveria encerrar a CIG.

De facto, as posições foram endurecendo à medida que se aproximava a data da cimeira, com a França e a Alemanha desejosas de manter o texto da Convenção, e a Polónia e a Espanha firmes na intenção de preservar o compromisso sobre reponderação dos votos no Conselho obtido em Nice (Beach 2005, 190). Estratégias negociais claramente de *positional bargaining*, somadas à notória inabilidade da Presidência Italiana (liderada pelo primeiro-ministro Sílvio Berlusconi) para gerir as dissensões e exercer um papel de mediador que lhe permitisse desbloquear o acordo (Ludlow 2004,

³³³ Defendida por nove Estados: República Checa, Irlanda, Itália, Lituânia, Malta, Polónia, Portugal, Eslováquia, e Espanha.

³³⁴ Defendida por sete Estados do grupo dos “pequenos”: Áustria, Dinamarca, Estónia, Irlanda, Holanda, Portugal e Eslovénia.

³³⁵ A que se opunha um grupo de oito Estados (incluindo alguns neutrais): Áustria, Dinamarca, Estónia, Finlândia, Irlanda, Polónia, Suécia e Reino Unido.

³³⁶ Defendida pelos Estados mais pequenos, liderados pela Áustria e Finlândia

³³⁷ A que se opunham veementemente a Polónia e a Espanha.

³³⁸ No que respeitava à composição do Colégio, a Convenção tinha recomendado que, a partir de 2009, o número de comissários fosse reduzido para 15, embora devessem ser nomeados outros comissários sem direito de voto. A maioria dos Estados mostrava-se insatisfeita com a proposta; em especial, os pequenos Estados consideravam que ficariam largamente a perder se deixassem de ter um comissário na instituição que tradicionalmente é vista como defensora dos seus interesses (por oposição aos interesses dos grandes Estados).

³³⁹ No que concernia à nova fórmula de votação no Conselho de Ministros, a Convenção tinha proposto que a ponderação da VMQ fosse abandonada a favor de um novo sistema de dupla maioria baseado nos Estados e na população (isto é, uma proposta seria aprovada se fosse aceite por uma maioria dos Estados representando pelo menos 60% da população).

281; Beach 2005, 191-2; Norman 2005, 286; Nugent 2006, 120), acabariam por resultar no colapso das negociações na Cimeira de Bruxelas de 12 e 13 de Dezembro de 2003.

No início de 2004, a Irlanda assumiu a Presidência da UE e pôs em marcha um processo de consulta aos governos dos Estados-membros (efectivos e em vias de adesão), países candidatos, Comissão Europeia e PE, destinado a encontrar uma zona de acordo. A difícil tarefa da Presidência Irlandesa foi “subitamente” facilitada pelo resultado das eleições gerais em Espanha (Março de 2004) que colocaram no poder um governo socialista, desde o início mais flexível na questão da votação no Conselho. Esta viragem espanhola, deixou a Polónia isolada (situação que o país não desejava) forçando-a naturalmente a flexibilizar também a sua posição inicial.

Face à mudança na paisagem política europeia e aos resultados do processo de auscultação que havia iniciado, a Presidência Irlandesa sugeriu ao Conselho Europeu de Março de 2004 o relançamento da CIG, tendo recebido instruções dos CEG para que retomasse e concluísse as negociações sobre o Tratado Constitucional no máximo até à cimeira de 17 de Junho.

Três dias depois do grande alargamento de 01 de Maio de 2004, funcionários dos 25 Estados-membros e dos três países candidatos reuniram-se em Dublin para retomar as negociações da CIG (Norman 2005, 288). O grupo - apelidado de “*focal points group*” - começou a negociar a partir de um primeiro documento (largamente inspirado no texto elaborado pela Presidência Italiana em Dezembro de 2003), tendo as negociações prosseguido depois com base em dois conjuntos distintos de textos: o primeiro enumerando os assuntos onde o acordo tinha sido, ou estava prestes a ser obtido; e um segundo, contendo as matérias que permaneciam por acordar. Em simultâneo, a Presidência Irlandesa, liderada pelo primeiro-ministro Bertie Ahern, desempenhava eficazmente o papel de mediador, tentando desbloquear um compromisso nas questões institucionais mais sensíveis: “[t]he Irish Presidency in April and May continued with quiet consultations (...) The Irish Presidency did not allow the negotiations to degenerate into a repetition of positions, but sought to narrow the parameters for compromise by testing different draft compromise texts with key delegations” (Beach 2005, 192).

Na cimeira de Junho de 2004, a maioria dos Estados parecia disposta a abandonar a rigidez das posições iniciais. Embora algumas matérias tenham levantado dificuldades, uma cuidadosa preparação das negociações e uma liderança eficaz por

parte da Presidência Irlandesa, aliadas a um clima político mais favorável, permitiram fazer daquela cimeira o desejado *end-game* da CIG:

“(...) when the final text landed on the table at 10.30 pm on 18 June, the text was met with a mere nod of approval (...). Three years of debate on the future of Europe ended almost in silence, and the press was more interested in the battle over the appointment of the next Commission President than in the new Constitutional Treaty” (Beach 2005, 193).

Concluído o habitual trabalho de revisão jurídica e de tradução, o Tratado Constitucional foi formalmente assinado em Roma a 29 de Outubro de 2004.

10.3.1 As *preferências* da Comissão

Ao longo das negociações que resultaram no Tratado Constitucional, a Comissão advogou consistentemente algumas posições, defendendo nomeadamente a urgência de tornar a Europa “mais forte e mais transparente”; a imperatividade de preservar e reforçar o método comunitário; a importância de fazer da VMQ a regra geral; a necessidade de proceder à simplificação dos tratados e ao fim da estrutura de pilares; a oportunidade de integrar a CDFUE no tratado; e, a urgência na clarificação do processo de decisão comunitário através da adopção de um sistema de dupla maioria para a votação no Conselho. A Comissão bateu-se igualmente por um reforço das suas próprias prerrogativas institucionais, propondo, em especial, um fortalecimento da sua intervenção na governação económica, e procurando garantir que os novos cargos não poriam em xeque o seu papel. Assim, por exemplo, no caso do novo ministro dos negócios estrangeiros, a principal preocupação da Comissão ia no sentido de assegurar que se trataria de um cargo conjunto da Comissão e do Conselho e não de um “membro” do Conselho a operar dentro da Comissão (Beach 2005, 193)³⁴⁰.

A Comissão não revelou, todavia, a mesma consistência em relação a outras matérias. Foi o caso flagrante da sua própria composição, tendo a posição da Comissão oscilado entre a defesa de um colégio mais pequeno e o apoio às propostas que advogavam um comissário por Estado-membro. A expressão máxima de uma certa

³⁴⁰ Andrew Duff chamou-lhe mesmo “a council cuckoo inside a commission nest”. Cf. Honor Mahony. 2002. “Convention Debates the Merits of ‘Double Hatting’”. *Euobserver.com*, 21 de Dezembro.

incoerência interna ou, no mínimo, de uma falta de coordenação de algumas das posições assumidas pela instituição, foi a sua notória dificuldade para apresentar, e fazer aprovar, os documentos que expressavam as suas oposições oficiais. De acordo com Norman (2005, 136):

“[t]he problems started early in 2002 when the Commission was working on a paper to put to the Convention. The document, expected first for April and then early May, failed to appear (...) When the document finally appeared on 22 May, it was a Chinese meal of a paper that left the consumer still hungry for more (...) The pattern repeated itself. The Commission was expected to produce a follow up document shortly after the summer break. It failed to appear amid reports and rumours of strains in the college”.

10.3.2 As *preferências* dos Estados-membros

À semelhança do que havia acontecido em CIG passadas, os Estados-membros tendiam a alinhar-se, tanto na Convenção, como na CIG 2003-4, segundo a sua visão mais ou menos integracionista do projecto europeu. Neste domínio, as fontes de discórdia prendiam-se essencialmente com um alargamento das competências da UE e a extensão da VMQ e da co-decisão a todas as políticas europeias (incluindo a política externa), ideias defendidas, por exemplo, pela Alemanha e Bélgica, mas que mereciam a oposição do Reino Unido e da França. Note-se, porém, que a divisão supranacionalismo/intergovernamentalismo não foi a única divisão identificável, já que, confirmando uma tendência claramente perceptível em Nice, alguns dos temas em discussão – nomeadamente o cargo de presidente do Conselho Europeu e o tamanho do colégio de comissários – provocaram uma séria clivagem entre grandes e pequenos Estados-membros. Nestas matérias, uma coligação de pequenos e médios Estados (liderados pela Áustria e Finlândia) tentou activamente travar as propostas que, no entender do grupo, contribuiriam para um aumento significativo do poder dos grandes Estados, efectuado às custas da perda de poder e de influência dos pequenos e médios países.

Uma terceira clivagem visível quer durante a Convenção, quer durante a CIG, prendia-se com a necessidade de rever, ou não, o compromisso institucional acordado em Nice (e, em especial, no que respeitava à reponderação de votos no Conselho). Nesta

matéria, os Estados que mais perderiam com a nova fórmula introduzida pela Convenção contestavam a possibilidade de revisão, enquanto que os maiores vencedores (caso da Alemanha) advogavam veementemente a adopção integral do texto proposto pelos convencionais (Beach 2005, 203).

10.3.3 A estratégia e o papel da Comissão

A Comissão teve um papel particularmente activo na defesa da ideia de convocar uma convenção como o “melhor método” para alcançar o consenso: “[d]uring 2001, there was growing pressure from the European Commission and the Parliament for a Convention to be set up” (Norman 2005, 21). Esta fórmula, que já tinha sido testada positivamente para a redacção da CDFUE³⁴¹, era uma novidade absoluta no que respeitava ao processo de reforma dos tratados comunitários. Enquanto nas reformas anteriores as negociações de substância tinham decorrido durante a CIG, no caso do Tratado Constitucional a fase principal da negociação ocorreu na Convenção, o que remeteu a CIG – tradicionalmente a “fase de decisão” por excelência – para o papel de mero avalizador do resultado obtido pela Convenção³⁴². Por outro lado, no quadro da Convenção as instituições europeias tinham um papel mais sólido e definido o que, pelo menos em teoria, lhes poderia proporcionar uma maior capacidade de influência. De facto, e no que respeita à Comissão, dois factores, em particular, pareciam indicar que a instituição estava bem posicionada para ser um actor de relevo na Convenção. Primeiro, a instituição contava com dois representantes³⁴³, experientes e bem preparados, num Praesidium composto por um total de 12 membros. Depois, era previsível que a grande maioria dos membros deste órgão tendesse a simpatizar com as posições da Comissão: os três representantes dos governos – Henning Christophersen, Georges Katifiris e Ana Palácio – entendiam bem o papel e o potencial da Comissão, devido às funções exercidas anteriormente³⁴⁴; o mesmo acontecia com os dois representantes do PE – Klaus Hansch e Iñigo Méndez de Vigo – declarados “simpatizantes” de algumas das propostas assumidas pela instituição; por sua vez, de entre os representantes dos parlamentos nacionais no Praesidium, era expectável pelo menos o apoio dos dois que provinham de países mais pequenos (John Bruton da Irlanda e Alojz Peterle da

³⁴¹ Como nota Peter Norman (2005, 21), “[t]he Union’s first ever convention, which in 2000 drew up the Charter of Fundamental Rights, was deemed a success – particularly when compared with the shambles of the Nice IGC and summit”.

³⁴² Muito embora tenham sido introduzidas na CIG modificações pontuais ao projecto de tratado apresentado pela Convenção.

³⁴³ António Vitorino e Michel Barnier.

³⁴⁴ Na medida em que Christophersen tinha sido comissário, e Katifiris e Palácio tinham sido membros do PE.

Eslovénia); finalmente, Jean-Luc Dehaene, um dos dois vice-presidentes, tinha sido conselheiro de Romano Prodi (antes do Conselho Europeu de Nice). A estas vantagens aparentes, a Comissão somava ainda o facto de a sua equipa (*task force*) estar “fisicamente” próxima do local onde decorriam os trabalhos da Convenção, o que lhe permitia dar a conhecer atempadamente as suas posições aos convencionais (Norman 2005, 135; Moxon-Browne 2008, 346).

Esta particular convergência de factores favoráveis não evitou no entanto uma gradual perda de influência da Comissão, à medida que outros actores (caso do Secretariado da Convenção) se iam afirmando:

“[w]ords of goodwill came from the unlikeliest of sources. Peter Hain spoke of Britain’s desire for a stronger Commission (...). His sentiments were echoed some months later by Tony Blair (...) Yet by early 2003, the Commission had lost much influence in the Convention. Instead of the Commission leading the debate, the Convention’s secretariat has established an unchallenged monopoly of initiative” (Norman 2005, 136).

A principal justificação para esta “queda” inesperada parece ter residido no facto de o colégio não ter sido capaz de articular uma estratégia coesa para actuar na Convenção, o que resultou numa frequente incoerência das posições assumidas (Norman 2005, 136; Beach 2005, 204; Moxon-Browne 2008, 347). Na realidade, esta dificuldade para produzir uma posição única que representasse a instituição ficou bem patente logo no início de 2002, quando a apresentação do documento que a Comissão deveria submeter à Convenção foi adiada de Abril para finais de Maio³⁴⁵. Ao atraso e aos rumores que davam conta das difíceis reuniões que precederam o acordo sobre o texto, somou-se a desilusão pelo facto de ser um contributo pouco abrangente, e que, em matérias cruciais, se limitava a tecer considerações genéricas:

“[t]he conventionnels who expected it [the Commission’s paper] to structure the debate in the Convention were disappointed. (...) It touched only on a few key aspects of the Convention’s work: economic policy, CFSP, freedom, security and justice. Its passages on the constitutional treaty and the Union’s institutions were discursive and circumspect” (Norman 2005, 136).

³⁴⁵ COM (2002) 247 final.

As dificuldades repetiram-se a propósito do documento seguinte. Inicialmente previsto para pouco tempo depois da pausa do verão, o segundo contributo da Comissão para a Convenção³⁴⁶ (destinado a colmatar algumas das lacunas do documento anterior) seria publicado apenas em Dezembro, mais uma vez envolvido em rumores de fortes dissensões no colégio. Embora pudesse ser considerado um contributo relativamente realista (com uma clara aposta na renovação do método comunitário), não apresentava, no entanto, soluções que pudessem ajudar a amenizar a clara cisão entre a visão intergovernamental e a visão supranacional do processo de integração. Redigido pelos dois representantes da Comissão na Convenção, era um documento pragmático que descartava claramente a cooperação intergovernamental (classificada como “fonte de ineficiência”), ao mesmo tempo que fazia a defesa da extensão da co-decisão e da VMQ, bem como de um fortalecimento do papel da Comissão em determinadas políticas. Nesta medida, a posição oficial da Comissão colocava-a do lado do campo mais integracionista e dos pequenos Estados na Convenção, muito embora seguisse uma linha moderada que excluía soluções excessivamente radicais. O impulso que o contributo da Comissão poderia ter dado a este grupo - ao propor soluções que apesar de ambiciosas poderiam conduzir a resultados realistas - acabou, no entanto, por ser praticamente anulado pelo aparecimento, também em Dezembro, de um segundo documento, não oficial, que apresentava um conjunto de propostas consideradas notoriamente mais extremas. Apelidado de “Penelope” (e descrito como “feasibility study” ou “documento de trabalho”), o texto de 178 páginas era um projecto de tratado produzido por uma equipa de funcionários da Comissão, liderados por François Lamoureux, a pedido e sob a supervisão directa de Prodi. Muito embora não representasse a posição oficial da Comissão, a natureza radical das propostas contidas nesse “feasibility study”³⁴⁷ acabaria por esbater o impacto do texto oficial. Por outro lado, o visível desconforto dos dois representantes da Comissão na Convenção em curso em relação às propostas avançadas pelo documento³⁴⁸ acabou por agravar (e confirmar para o exterior) a divisão do colégio de comissários:

³⁴⁶ COM (2002) 728 final.

³⁴⁷ O documento incluía, por exemplo, propostas para a formação de um governo europeu com base na Comissão, ao mesmo tempo que estendia a maioria qualificada ao domínio da política externa e da própria reforma dos tratados.

³⁴⁸ De acordo com Norman (2005, 138) “[a]lthough Prodi said he, Barnier and Vitorino had commissioned it [Penelope] from the group of experts, the pained expressions and uncomfortable body language of the two Commission members of the Convention when the three appeared before the press lent credence to reports that they had agreed to have their names associated with Penelope after its unofficial disclosure only as a face-saving exercise”.

“[t]he simultaneous appearance of the two documents damaged the Commission’s standing inside and outside the Convention. The two commissioners in the Convention were perceived as not having had the full trust of the Commission president. (...) Most worrying, the obvious disarray of the college of commissioners over Europe’s constitutional future pointed to an institution that could at best only follow the Convention and was in no position to lead” (Norman 2005, 138).

Ainda assim, a propósito do documento Penelope, Vitorino (2010) sublinha: “(...) esse documento Penelope (...) era um exercício de demonstração (...). Havia na altura uma decisão ainda não tomada de que o resultado da Convenção seria um texto articulado (...) ou um texto político puro, portanto não articulado. E portanto há um valor acrescentado que o projecto Penelope tem – independentemente da sua *petite histoire* – que era o de demonstrar que era possível fazer um exercício articulado (...)”³⁴⁹.

As divisões internas e as posições conflituosas acabaram por remeter a Comissão para um papel mais “marginal” do que aquilo que os seus recursos a obrigavam. A sua capacidade para moldar o resultado final declinou consideravelmente à medida que as posições da instituição se tornavam mais inflexíveis (assumindo o que poderia ser considerada uma estratégia de *positional bargaining*), nomeadamente no que respeitava à defesa de um comissário por Estado-membro e à continuidade das presidências rotativas. Refira-se, não obstante que que Vitorino e Barnier (os dois comissários que integravam o Praesidium da Convenção) acabariam por aceitar, no que à composição da Comissão diz respeito, a redução do número de comissários em relação ao número de Estados-membros. Este foi, nas palavras de Vitorino (2010) um “*trade-off*”, que não reflectia “manifestamente a tese maioritária no colégio de comissários”³⁵⁰. O visível afastamento entre as soluções propostas pela instituição e as propostas adoptadas pelo Praesidium, retiraram à Comissão a possibilidade de agir como um *honest broker*, afastando-a do tradicional papel de desbloqueadora de impasses: “[f]rom this point, Prodi was publicly identified with policies diametrically opposed to those adopted by the Praesidium and there was no chance that the Commission could ever play a mediating role in the final crucial weeks of the Convention” (Norman 2005, 228).

³⁴⁹ António Vitorino, em entrevista à autora, Lisboa, 19 de Janeiro de 2010.

³⁵⁰ António Vitorino, em entrevista à autora, Lisboa 19 de Janeiro de 2010.

Contudo, cumpre assinalar que a actuação da Comissão na Convenção não foi sempre pautada pela defesa de posições mais radicais; pelo contrário, em algumas matérias a instituição foi capaz de intervir com posições realistas e bem organizadas, o que lhe permitiu explorar a sua posição na Convenção para fazer prevalecer as suas preferências [**Proposição II; Proposição III**]. Um exemplo de um claro sucesso da Comissão foi a incorporação da CDFUE no Tratado. Vitorino foi encarregado de presidir ao grupo de trabalho sobre a Carta (criado pela Convenção no Outono de 2002). Fazendo uso do seu profundo conhecimento sobre a matéria³⁵¹, Vitorino procurou um acordo que garantisse força jurídica ao documento, mas ao mesmo tempo aplacasse as preocupações de britânicos e irlandeses. A opção por uma estratégia de tipo *interest-based bargaining* (em vez de *positional bargaining*) valeu assim à Comissão que um dos seus objectivos principais ficasse plasmado no novo Tratado Constitucional (Beach 2003, 15; Beach 2005, 205; Norman 2005, 68-70).

A Comissão foi igualmente bem sucedida noutra das suas prioridades: a saúde pública. Neste domínio, o sucesso é explicado em grande medida pelo trabalho consistente do representante da Comissão no grupo de trabalho sobre a Europa Social, Peter O’Sullivan³⁵², que, servindo-se da sua experiência, apresentou um caso sólido capaz de persuadir os mais cépticos a aceitar a extensão das competências da União em matéria de saúde pública. Para tal, muito terá contribuído a sua capacidade para explicar claramente o que a União faria com as novas competências, e sobretudo o que não tinha intenções de fazer (Beach 2005, 205-6).

A Comissão explorou ainda a influência que lhe advinha dos seus lugares no Praesidium, sobretudo quando reforçada por alianças com outros membros deste órgão; foi o que aconteceu quando os representantes da Comissão em conjunto com os representantes do PE ameaçaram vetar o projecto sobre as instituições apresentado por Giscard d’Estaing ao Praesidium, “forçando-o” assim a retirar alguns dos elementos mais intergovernamentais do texto antes que este fosse sujeito a votação (Beach 2005, 206; Norman 2005, 194-5).

Apesar destes exemplos de sucesso, o desempenho da Comissão ficaria marcado pelas posições algo radicais e pouco coordenadas que adoptou nalgumas matérias:

³⁵¹ Relembre-se que Vitorino tinha participado, como representante do Presidente da Comissão, na Convenção que em 2000 elaborou a Carta dos Direitos Fundamentais da UE.

³⁵² Secretário-Geral da Comissão.

“[e]ven supporters of the Commission considered that the proposals were far too ambitious given the prevailing climate and that they were unrealistic in view of how discussion was proceeding, effectively playing the Commission out of the game. Furthermore, it was well known that the College was divided on key issues, including its own size and composition, and EU foreign policy. These factors seriously limited its effectiveness” (Kassin and Dimitrakopoulos 2007b, 1256).

Na realidade, a Comissão parece não ter recuperado da imagem de falta de consistência criada pelo conturbado lançamento do texto “Penelope” (Beach 2005, 206; Kassin and Dimitrakopoulos 2007a, 110; Norman 2005, 227; Moxon-Browne 2008, 349). O aparecimento quase em simultâneo de dois textos que advogavam posições muito distintas tornou evidente a existência de pelo menos duas cadeias de comando - uma do presidente da Comissão e outra dos dois convencionais da Comissão - que acabaram por impedir que a instituição falasse a uma só voz. Refira-se, no entanto, que esta dualidade é apontada por Vitorino (2010) como a fórmula encontrada para evitar uma marginalização excessiva da Comissão no palco negocial. De facto, de acordo com o antigo comissário, o entendimento geral, e em especial do presidente da Convenção Giscard d’Estaing, era o de que os comissários se representavam a si próprios (e não à instituição) e, portanto, deveriam emitir opiniões próprias: “(...) em alguns casos, a dinâmica da negociação e a necessidade da Comissão ou de os comissários não estarem marginalizados no processo negocial que decorria ali no Praesidium implicava compromissos que tinham de ser assumidos mesmo para além daquilo que era a posição colegial da Comissão”³⁵³.

Concluída a Convenção, Prodi declarou-se “contente, mas não entusiasmado” com o resultado e defendeu uma revisão de vários pontos do texto produzido. As fontes desta insatisfação eram variadas: a manutenção da decisão por unanimidade em várias áreas políticas; a composição da Comissão; o impacto de um presidente permanente do Conselho Europeu na balança institucional da UE; a não extensão do método comunitário à governação económica; a não inclusão de uma cláusula no tratado que permitisse a adopção da constituição por uma maioria única simultânea (em vez da sua sujeição a diferentes e dessincronizados métodos de ratificação nacionais). Estes temas

³⁵³ Vitorino, em entrevista à autora, Lisboa, 19 de Janeiro de 2010.

foram amiúde elaborados e repetidos pelo presidente da Comissão. Na prática, no entanto, o resultado da CIG não contribuiu muito para aproximar o tratado das preferências da Comissão: a instituição bateu-se, sem sucesso, pela manutenção de um comissário por Estado-membro; e, não conseguiu também travar um enfraquecimento das competências que o projecto de tratado constitucional lhe havia garantido em matéria de governação económica, nomeadamente no que respeitava ao seu papel no procedimento de défice excessivo. Como notam, em especial, Kassim e Dimitrakopoulos (2007, 1262): “[t]hough Prodi applauded the Irish Presidency’s success in securing agreement on a text in July 2004, the Constitutional Treaty at best gave only partial satisfaction to the Commission”.

O pesado legado de uma actuação pouco articulada na Convenção acabaria, com efeito, por acompanhar a Comissão também durante a Conferência Intergovernamental. Nesta, como antes na Convenção, tornou-se notória a sua dificuldade em para produzir e apresentar um documento de fundo coeso, capaz de traçar um projecto ambicioso para o futuro da União política que fosse subscrito pela instituição como um todo. Ainda assim refira-se que, de acordo com Vitorino (2010)³⁵⁴, esta terá sido a “última” CIG onde a Comissão teve um “activismo muito permanente”. Para tal, muito terá contribuído o facto de o próprio Vitorino - que havia sido um dos negociadores decisivos na Convenção - ter estado presente na CIG³⁵⁵ em representação da Comissão, o que permitiu à instituição explorar uma das suas tradicionais vantagens comparativas – a “memória histórica” (ainda que neste caso se tratasse de uma memória recente).

Não obstante, o antigo comissário reconhece também que a Comissão não foi um actor decisivo nas negociações finais que concluíram o acordo:

“ (...) a Comissão não foi um *key stake-holder* (...) porque o que estava ali em causa naquela noite era um problema político e de poder entre Estados onde manifestamente a Comissão (...) tem que ter muito cuidado, porque qualquer tipo de intervenção que tenha é interpretada como jogando a favor de uns e contra os outros, e isso é fatal para a Comissão”³⁵⁶.

³⁵⁴ António Vitorino, em entrevista à autora, Lisboa, 19 de Janeiro de 2010.

³⁵⁵ Na realidade, o então comissário para a JAI foi o único negociador da Comissão que esteve presente durante toda a CIG, com excepção dos dois representantes do PE na Convenção (mas que na CIG tinham um papel claramente mais marginal).

³⁵⁶ António Vitorino, em entrevista à autora, Lisboa, 19 de Janeiro de 2010.

De facto, a politização extrema do debate sobre o futuro da Europa parece ter dificultado a actuação de uma instituição cuja principal fonte de influência é, com frequência, o seu conhecimento profundo de assuntos técnicos: “[i]t was difficult for a body whose credibility depended on its technocratic expertise to formulate a view on whether a reference to Europe’s ‘religious’ or ‘Christian’ heritage ought to be included in the preamble of the constitutional treaty” (Kassin and Dimitrakopoulos 2007a, 110). Acresce que, por essa altura, estava em marcha o processo de selecção de um sucessor de Prodi à frente da Comissão, o que prejudicou ainda mais a capacidade de influência da instituição na CIG.

10.4 O Tratado Constitucional: o rácio entre as *preferências* da Comissão e o resultado final

QUADRO 5 – CONVENÇÃO E CIG 2003-4

O RÁCIO ENTRE AS PREFERÊNCIAS DA COMISSÃO E O RESULTADO FINAL

ASSUNTO	PRINCIPAIS PREFERÊNCIAS DA COMISSÃO ³⁵⁷	RESULTADO FINAL COMPATÍVEL COM OS INTERESSES DA COMISSÃO?
Reforma Institucional/Processo de decisão	<ul style="list-style-type: none"> Tamanho e composição da Comissão: Propostas da Comissão oscilaram entre o apoio a uma redução do colégio e a defesa da manutenção de um comissário por Estado-membro. <p>[Nota: Na CIG 2003-4 a Comissão optou pela defesa da manutenção de um Comissário por Estado-membro].</p>	NÃO: Tratado Constitucional previa a redução efectiva do número de comissários, muito embora adiasse a implementação da medida até 2014 (solução de compromisso desbloqueada pela Presidência Irlandesa e pelo Secretariado do Conselho).
	<ul style="list-style-type: none"> Eleição do presidente da Comissão pelo PE (sujeita a posterior confirmação pelo Conselho Europeu). <p>[Nota: António Vitorino terá expressado algumas reservas quanto ao método de eleição proposto. Cf. Norman 2005, 121].</p>	<p>NÃO: De acordo com as disposições do TC, competia ao Conselho Europeu propor o candidato (tendo em consideração os resultados das eleições europeias), que só depois seria sujeito a votação por parte do PE.</p> <p>[Nota: TL confirma este método de eleição].</p>
	<ul style="list-style-type: none"> Conselho: votação por dupla maioria simples; eliminação da unanimidade (embora prevendo casos especiais em que a VMQ teria que ser reforçada pelo voto positivo de 3/4 dos governos representando 2/3 da população). Manutenção das presidências rotativas. 	<p>PARCIALMENTE: Tratado Constitucional consagrou uma dupla maioria, mas a fórmula final foi encontrada pela Presidência Irlandesa e pelo Secretariado do Conselho.</p> <p>[Nota: Durante a CIG, os CEG reformularam a proposta da Convenção, alterando ligeiramente as margens, em termos de Estados e população, que definiam esta maioria. Neste sentido, a partir de 01 de Novembro de 2014, a maioria qualificada corresponde a pelo menos 55% dos membros do Conselho, que representem no mínimo 65% da população da União].</p>

³⁵⁷ Esta síntese de preferências foi elaborada com base nas posições oficiais veiculadas pela Comissão, não tendo, por conseguinte, sido considerado o estudo publicado em Dezembro de 2003, vulgarmente conhecido como *Penelope*. Não obstante, a importância deste documento “não oficial” para o debate na Convenção não deverá ser descartada na medida em que, como nota Norman (2005, 139), “Penelope, as a full draft treaty, was of considerable technical importance and, as the Convention’s work unfolded, it became a handy source of reference throughout Brussels, not least for Giscard himself”.

		Quanto à presidência rotativa, o modelo foi mantido para as diversas formações do Conselho de Ministros, com excepção da formação dos Negócios Estrangeiros.
	o Conselho Europeu: manutenção da presidência rotativa.	NÃO: Tratado criou o cargo de Presidente do Conselho Europeu eleito por maioria qualificada, por um mandato de dois anos e meio (renovável uma vez). De notar, porém, que a Comissão (juntamente com o PE) conseguiu travar algumas propostas que acentuavam significativamente a vertente intergovernamental do novo cargo permanente.
	o TJCE: aprofundamento da reforma iniciada com Nice (clarificação de algumas regras e procedimentos).	SIM: António Vitorino presidiu a um “círculo especial de discussão” que se reuniu no início de 2003. A Convenção adoptou, depois, reformas claramente inspiradas pelas recomendações produzidas por este grupo.
	o VMQ: extensão da VMQ que deveria tornar-se a regra.	SIM: Objectivo da Comissão foi atingido uma vez que a VMQ se tornou a regra (embora com excepções). De notar porém que foi o PE que liderou o processo negocial.
	o Co-decisão: extensão do procedimento de co-decisão que deveria tornar-se a regra.	SIM: Objectivo da Comissão foi atingido, mas foi o PE que liderou o processo negocial.
	o Maior envolvimento dos parlamentos nacionais no processo de legislativo da UE.	SIM: Tratado consagrava um reforço do papel dos parlamentos nacionais na garantia da observância do princípio da subsidiariedade.
	o Clarificação do papel e estatuto do Presidente do Conselho Europeu [CIG 2003-4].	NÃO: TC contemplava apenas linhas gerais sobre esta matéria. [Nota: o mesmo acontece com o novo Tratado de Lisboa].
	o Clarificação da forma como seriam organizadas as presidências do Conselho [CIG 2003-4].	NÃO: CEG mantiveram, sem grandes alterações, o texto aprovado pela Convenção.
Novas áreas de competência CE	o Saúde pública: Comissão defendia uma extensão das suas competências para lidar com ameaças transfronteiriças em matéria de saúde pública (em especial problemas relacionados com doenças transmissíveis e o bioterrorismo).	SIM: Peter O’Sullivan (Secretário-Geral da Comissão) - que representou a Comissão no grupo de trabalho sobre a Europa Social - influenciou decisivamente o relatório final do grupo no domínio da saúde pública.
Reforma das áreas de competência CE	o Maior coordenação das políticas económicas através de um reforço do papel da Comissão na governação económica.	PARCIALMENTE: Papel da Comissão na coordenação e fiscalização foi moderadamente reforçado.
PESC/PCSD	o Fundir o cargo de Alto Representante para a PESC com o de Comissário para as Relações Externas, resultando na criação de um “Secretário da União Europeia” que deveria ser um cargo conjunto entre Conselho e Comissão (e não um membro do Conselho a operar dentro da Comissão). o Defesa: expandir as missões de Petersberg; melhorar operacionalidade da PCSD.	PARCIALMENTE: Tratado cria o cargo de Ministro dos Negócios Estrangeiros da União através da fusão do cargo de Alto Representante e de Comissário das Relações Externas. De acordo com o TC, o Ministro dos Negócios Estrangeiros era nomeado (ou destituído) pelo Conselho Europeu (deliberando por maioria qualificada), com o acordo do presidente da Comissão. As funções atribuídas à nova figura reflectiam também esta dualidade, na medida em que o MNE agiria como mandatário do Conselho no domínio da PESC e da defesa; enquanto que, na qualidade de vice-presidente da Comissão, teria a seu cargo as relações externas e outros aspectos da acção externa da União. Quanto ao processo de decisão em matéria de PESC, o TC não estendeu os poderes da Comissão, tendo mantido explicitamente a regra da unanimidade (salvo algumas excepções).

		<p>Na área da defesa o grupo de trabalho (VIII) foi presidido por Michel Barnier, tendo algumas das suas propostas inspirado o resultado final.</p> <p>[Nota: Com o TL mantêm-se as disposições relativas ao novo cargo, com excepção da designação de “Ministro dos Negócios Estrangeiros” que é substituída pela de “Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança”].</p>
JAI	<ul style="list-style-type: none"> ○ Intensificar a acção colectiva, nomeadamente no controlo e vigilância das fronteiras externas, na definição das condições gerais do direito de asilo e do estatuto dos imigrantes, na luta contra o crime organizado e o terrorismo e na cooperação judicial civil e penal; assegurar uma coordenação eficaz entre as actividades da EUROJUST e da EUROPOL; criar o cargo de Procurador Público Europeu (European Public Prosecutor). 	<p>SIM: Comissão viu em grande medida satisfeitas as suas preferências neste domínio. No que respeita ao Procurador Público Europeu o Tratado previa que poderia ser instituída “por lei europeia do Conselho, uma Procuradoria Europeia a partir da Eurojust” (art. III-274° TC).</p>
Estrutura e Revisão do Tratado	<ul style="list-style-type: none"> ○ Simplificação e codificação dos tratados existentes; fim da estrutura de pilares. ○ Método de revisão mais flexível para as disposições consideradas menos essenciais. 	<p>SIM: Comissão viu satisfeitos os seus objectivos quanto à simplificação e codificação dos tratados, muito embora esta tenha sido uma proposta apresentada em simultâneo por um grande número de convencionais.</p> <p>[Nota: TL inverte este processo de simplificação, recuperando a fórmula do tratado reformador].</p>
Carta dos Direitos Fundamentais	<ul style="list-style-type: none"> ○ Defesa da incorporação da CDFUE no Tratado. 	<p>SIM: Carta dos Direitos Fundamentais foi integralmente incorporada no TC constituindo a sua Parte II, tal como recomendado pelo Grupo de Trabalho II (sobre a Carta/Adesão à CEDH) presidido por António Vitorino.</p> <p>[Nota 1: De acordo com diversos analistas, para este desfecho positivo terá contribuído o facto de António Vitorino ter tido em atenção as preocupações dos países com mais reservas em relação à Carta (RU e Irlanda)].</p> <p>[Nota 2: Com o TL o texto da Carta deixa de integrar os tratados, mas uma referência explícita ao respeito pela observância dos princípios nela contidos garante a sua validade jurídica (art. 6° TUE)].</p>

FONTE: European Commission 2002a; European Commission 2002c; Comissão Europeia 2002; Comissão Europeia 2003; Beach 2005; Camisão, e Lobo-Fernandes 2005; Norman 2005; Martins 2003; Martins 2004; Moxon-Browne 2008; Laursen 2008.

10.5. O período pós-CIG: a rejeição do Tratado Constitucional e o “Plano D” da Comissão

Embora não possua um poder “formal”, a Comissão está envolvida no processo de ratificação pelo menos de duas maneiras (Kassin and Dimitrakopoulos 2007b, 1262). Primeiro, fazendo a monitorização do processo de ratificação desde o encerramento das negociações até à decisão final que permitirá a sua implementação. Nesta medida, a Comissão acompanha cuidadosamente o progresso do processo de ratificação nos

Estados-membros, podendo mesmo ajustar a sua agenda em função dos desenvolvimentos. Segundo, a acção da Comissão, ou de um comissário em particular - mesmo a que decorre naturalmente das suas funções “rotineiras” - deve ser cuidadosamente ponderada durante o processo de ratificação, sob pena de tal acção poder influenciar a decisão nacional (especialmente porque o processo de ratificação de um tratado comunitário é normalmente rodeado por um exarcebamento da sensibilidade nacional). Na verdade, no que ao processo de ratificação diz respeito, a influência positiva da Comissão parece depender com frequência da sua capacidade para perceber quando deve agir com discrição, ou ao invés, abster-se de agir:

“[t]o the extent to which the Commission is desirous of ensuring a safe passage of ratification instruments, it may be well advised - and presumably is under much pressure - to avoid ‘rocking the boat’ before ratification takes place”. Thus, positive influence of the Commission on ratification may arise from abstention from routine declarations and lack of visibility to the outside observer” (Gray and Spence 2006, 449).

No caso do processo de ratificação do Tratado Constitucional, o então recém investido presidente da Comissão, José Manuel Durão Barroso (que assumiu funções três meses depois da assinatura do Tratado Constitucional³⁵⁸), viu-se directamente envolvido no debate que antecedeu o referendo em França. Efectivamente, a Comissão Barroso foi duramente criticada pela sua insistência em apresentar a directiva de liberalização dos Serviços³⁵⁹ - uma medida extremamente impopular em França - a poucos meses do referendo sobre o Tratado Constitucional. Numa tentativa de minimizar um previsível impacto negativo da actividade legislativa normal da Comissão, o presidente francês, terá mesmo desencorajado a participação de Barroso no conhecido Programa “100 minutes pour convaincre”, do canal France 2, por temer que a presença de um presidente da Comissão assumidamente neo-liberal pudesse ser alvo de aproveitamento por parte da campanha do “não”.

O resultado do referendo em França acabou por ser uma clara rejeição do Tratado. A consulta popular na Holanda teve desfecho idêntico, perpetuando o impasse no processo de reforma das instituições que se arrastava desde Amesterdão. Seguiu-se

³⁵⁸ A primeira Comissão Barroso assumiu funções a 18 de Novembro de 2004.

³⁵⁹ Medida que ficou conhecida como Directiva Bolkestein.

um “período de reflexão”, durante o qual Comissão e Conselho procuraram projectar alguma liderança no que parecia ser um completo vácuo político. Foi neste contexto que a Comissão lançou o “Plano D” (Democracia, Diálogo e Debate)³⁶⁰ desenhado para reaproximar os cidadãos e a UE: “The Commission has proposed a *Plan D* for Democracy, Dialogue and Debat, not as a rescue operation for the Constitution, but to stimulate a wider debate between the European Union’s democratic institutions and citizens” (European Commission 2005, 2) [itálico no original]. A aposta na comunicação e no diálogo foi, aliás, a estratégia seguida pela Comissão para tentar ultrapassar a nova “crise”. Neste sentido, para além do Plano D, uma das primeiras iniciativas da Comissão foi publicar um documento intitulado “Livro Branco sobre a Política de Comunicação Europeia”, onde era reafirmado o já conhecido distanciamento entre as elites e os cidadãos europeus. Segundo o documento, a solução passaria, entre outros aspectos, por mais sítios na internet e mais diálogo com a sociedade civil. A verdade é que esta fórmula se revelou insuficiente para resolver o imbróglio desencadeado pela rejeição do Tratado Constitucional, já que o seu sucesso dependeria da capacidade de despertar nos cidadãos um interesse real pelas temáticas europeias. Ora, como sublinha Moxon-Browne (2008, 352) “[p]revious experience has shown that these measures rarely absorb new groups or individuals besides the mainly Brussels-based interest groups and groups of ‘euro-junkies’ in the Member States”.

10.6 Conclusão

No seu primeiro discurso na Convenção, Prodi prometeu que a Comissão faria “a full and enthusiastic contribution, drawing on all its own experience and its expertise”. Em vez disso o papel da Comissão parece ter sido mais “reactivo” do que “proactivo” (Norman 2005, 229). O relativo insucesso da Comissão não pode, neste caso, ser explicado pela falta de recursos, já que a Comissão designou para a convenção um grupo que superava em número o *staff* do secretariado da Convenção. Porém, a coesão do grupo não resistiu às diferentes “visões” do projecto europeu que coexistiam na instituição, levando a uma fragmentação em pequenos núcleos que não conseguiram articular-se. Esta notória dissensão no seio do colégio, acabou por dificultar grandemente o trabalho dos dois comissários encarregados de representar a Comissão no Praesidium, na medida em que, embora tivessem capacidade de decisão, tentavam

³⁶⁰ COM (2005) 494 final. O contributo da Comissão nesta fase será explorado mais à frente neste trabalho.

evitar assumir posições que sabiam não ter o apoio do presidente da Comissão e do restante colégio. Não surpreende pois que, apesar da actuação considerada irrepreensível dos dois comissários³⁶¹, o resultado prático do seu trabalho tenha ficado aquém das *preferências* da Comissão: “[b]oth Commission representatives were to contribute significantly as individuals to the eventual success of the Convention. However, their roles could have been more impressive had they been given coherent support by the rest of the college of commissioners” (Norman 2005, 28).

Para a relativa “ineficiência” da Comissão contribuiu também o facto de Prodi e Giscard terem adoptado uma estratégia de *positional bargaining*, que resultou no que é descrito como “um diálogo de surdos” (Norman 2005, 229) que impossibilitou o entendimento. A Comissão parece também não ter tido força suficiente na prospecção de propostas que poderiam servir o interesse geral, em particular a ideia de que os Estados mais pequenos não aceitariam um acordo que lhes retirasse o seu comissário. Na verdade, como escreve Norman (2005, 230):

“[a] 15-strong Commission looked less unattractive to several of the small member states once the Convention Praesidium conceded the principle of equal rotation for the membership of the college. Such a system promised the smalls a fair shot at the top Commission jobs, whereas they would have no such guarantee in a large Commission in which the Commission president would choose how to divide responsibilities”.

Nem todas as dificuldades da Comissão resultaram de factores internos ou de erros tácticos. Na verdade, a influência da Comissão no processo de reforma dos tratados tem assentado principalmente na sua capacidade técnica e tem sido exercida muitas vezes nos “bastidores”, vantagens anuladas pelo contexto da Convenção e pela natureza dos assuntos em discussão:

“[t]he greater degree of politicisation diminishes the Commission’s ability to rely on technical expertise to influence the course of negotiation. The greater openness of the forum towards non-state actors and parliamentarians detracts from the Commission’s traditional role of representing the European interest in

³⁶¹ O trabalho de Vitorino, em particular, é unanimemente aplaudido pelos analistas. De acordo com Norman (2005, 27) “Vitorino had a fine legal brain and was to emerge as one of the Convention’s key problem solvers”.

Treaty reform. And the explicit focus on constitutional issues make it more difficult to link Treaty reform to the EU policy process in which the Commission has a pivotal role” (Gray and Spence 2006, 452).

Acresce que a Comissão Prodi enfrentou um ambiente menos favorável a um protagonismo excessivo da instituição, uma vez que, desde Delors, é possível identificar uma clara tentativa de alguns Estados-membros para limitar o poder da Comissão.

Em conclusão, um misto de factores externos e internos à Comissão concorreram para a sua menor eficiência durante a Convenção e a CIG 2003-4. Em especial, parece evidente que o “método da convenção”, contrariando prognósticos iniciais, não favoreceu a liderança da Comissão, desde logo porque se trata de um fórum que apresenta uma estrutura de oportunidades significativamente diferente da CIG (Kassin and Dimitrakopoulos 2007a, 106-7). De facto, a tradicional sinergia entre a Comissão, o Secretariado do Conselho e a Presidência não pode, neste caso, ser aproveitada (já que nenhum destes tem um papel activo na Convenção). Por outro lado, se no âmbito da CIG as opiniões e propostas da Comissão constituem normalmente a base das negociações, na Convenção a capacidade de *agenda-setting* da Comissão está seriamente prejudicada pela pluralidade de actores com “poder” para apresentar propostas. Acresce que Giscard - que, adoptando um estilo claramente presidencialista, dominou os trabalhos da Convenção - cedo demonstrou pouca simpatia pela Comissão como instituição e pelos ideias federadoras do seu presidente. Não será igualmente despidendo o facto de a Comissão, num debate que era essencialmente político, ter estado condenada ao ingrato papel de *objecto* (em vez de *sujeito*), o que impediu que fosse percepcionada como líder e fonte de inspiração: “(...) it [the Commission] is seen as part of the problem and discounted, therefore, as the source of solutions to the union’s impasse” (Kassin and Domitrakopoulos 2007b, 1266).

11. A CIG 2007³⁶²: O Tratado de Lisboa e o regresso a uma constitucionalização implícita³⁶³

Conquanto tenha sido, em grande medida, fruto de um “método” inovador – a Convenção – o Tratado Constitucional não convenceu os cidadãos franceses e holandeses. O voto negativo de dois dos países fundadores da Comunidade acabaria, a prazo, por resultar no abandono do TC, um desfecho que nem a ratificação bem sucedida em 18 dos Estados-membros seria capaz de travar. Seguiu-se novo período de reflexão e debate que se prolongaria até Janeiro de 2007, data em que a Alemanha assumiu a presidência do Conselho da UE. A chanceler alemã, Angela Merkel, empenhou-se pessoalmente na resolução do impasse, desdobrando-se em contactos e reuniões bilaterais que lhe permitiram definir as bases de um novo consenso. Como resultado, em Junho de 2007, Portugal – que sucedia à Alemanha na presidência da União – recebeu um mandato “preciso” para convocar a CIG e concluir as negociações sobre o novo tratado reformador. Produto de uma diplomacia hábil, de uma estratégia clara, e de objectivos bem definidos por ambas as presidências, o Tratado de Lisboa foi assinado na capital portuguesa a 13 de Dezembro de 2007.

11.1 Contextualização

O voto negativo ao Tratado Constitucional em referendos na França e na Holanda (em 2005) acabaria por inviabilizar a sua entrada em vigor. Muito embora os precedentes abertos pelo processo de ratificação de outros tratados comunitários indicassem que seria possível convocar novos referendos (depois de consumados ajustamentos muitas vezes cirúrgicos ao texto do tratado), esta não foi a solução escolhida: “[t]here was, however, also a sense that the opposition to the Constitutional Treaty had been so strong in these two countries, and that these countries were so central to the European Project, that it would be difficult if not impossible to overcome

³⁶² Muito embora - seguindo a formatação que defini para esta tese - tenha optado por “autonomizar” o estudo da CIG 2007 da análise da Convenção e da CIG 2003-4 (consagrando-lhe, por conseguinte, um capítulo próprio), na prática estas negociações são indissociáveis. De facto, a abertura das negociações que conduziram ao Tratado de Lisboa foi uma consequência directa do fracasso do processo de ratificação do Tratado Constitucional, tendo o seu resultado variado, em relação à etapa anterior, mais na forma do que no conteúdo do Tratado. Permitindo-me o uso de uma metáfora, diria que o Tratado de Lisboa é vinho da colheita anterior numa garrafa nova, ainda que esteticamente menos agradável, seguramente mais difícil de abrir, e com um rótulo de produto branco que não compromete o produtor, nem cria especiais expectativas no consumidor.

³⁶³ O “abandono” do Tratado Constitucional e o regresso à fórmula da “emenda” dos tratados (em vez da “fusão”) leva alguns autores a sugerir que a CIG 2007 e o Tratado de Lisboa marcaram o regresso a uma “constitucionalização implícita”. Ver, por exemplo, Thomas Christiansen and Christine Reh. 2009, *op.cit.*, pp. 229-60.

this double ‘no’” (Christiansen 2008, 291). A opção recaiu, antes, num período de reflexão que se prolongou até meados de 2007, e se revelou uma forma de os diversos actores envolvidos no processo “ganhareм tempo” e testarem reacções às suas preferências sem o stress e a pressão³⁶⁴ normalmente associados à fase formal das negociações: “[i]n a situation where none of the principal actors was sure what to do next, the ‘period of reflexion’ provided an uncontroversial, but falsely reassuring, environment in which ideas could be freely floated, and anxious public opinion gently assuaged” (Moxon-Browne 2008, 355). Durante esta etapa, um conjunto de circunstâncias concorreria para permitir uma reabertura das negociações em 2007³⁶⁵ (Christiansen 2008, 292-3). Por um lado as mudanças políticas ocorridas em alguns dos Estados-membros, nomeadamente a eleição em França de Nicolas Sarkozy como presidente³⁶⁶; por outro, o processo de alargamento a Leste (inspirador de muitos dos receios que condicionaram um real debate sobre o Tratado Constitucional) decorreu sem os efeitos negativos imediatos que haviam sido prognosticados pelos mais eurocépticos. Igualmente importante, terá sido o facto de a adesão da Turquia ter deixado de estar “imminente” para passar a ser um assunto que, embora permanecendo em agenda, não tinha desfecho previsto para o curto prazo. Finalmente, a elite política parecia ter chegado a um consenso sobre a necessidade de avançar para a reforma dos tratados, sem que para tal fosse indispensável recuperar a fórmula da “Constituição”. A escolha recairia num tratado reformador que, abandonando a “linguagem constitucional”, permitiria à quase totalidade dos países enveredar pelo processo “normal” de ratificação dos tratados (a via parlamentar), evitando assim o elemento de incerteza associado aos processos referendários. Com efeito, o regresso a uma terminologia desprovida da “carga constitucional” não parece reflectir apenas um mero “exercício” de semântica. Como nota Lobo-Fernandes (2005, 94-5):

“(…) the superior status of a constitution is illustrated not only by the emotional regard felt for it or the empirical belief in its practical unity, but also by the plain

³⁶⁴ De facto, muito embora os prazos sejam muitas vezes uma condição essencial para que o acordo seja obtido, é sabido também que a existência de limites temporais (sobretudo se curtos) numa negociação internacional limita a procura e avaliação de soluções inovadoras e aceitáveis para as partes, diminuindo por conseguinte a probabilidade de um resultado óptimo.

³⁶⁵ A tempo das eleições para o PE agendadas para meados de 2009.

³⁶⁶ A eleição do presidente francês não foi, contudo, o único facto político digno de nota: “[a]fter a long ‘pause for reflection’ and the patient wait for a more favourable political climate, a unique window of opportunity had opened up for settling the pending institutional issues once and for all. The combination of the election of Nicolas Sarkozy in France and the formation of a new coalition government in the Netherlands (the two ‘Nay-Sayers’), the imminent departure of Tony Blair from Downing Street, and, last but not least, the absence of elections in virtually all 27 EU Member States in the coming months encouraged the German Presidency to try to forge an acceptable compromise between the different ‘camps’ rapidly and decisively” (European Policy Centre 2007, 2).

difficulty of amending it (...) A treaty, on the other hand, is conventionally used in the context of international relations and refers to a consensual agreement between two or more sovereign nations, which allows them to cooperate while they continue to constitute separate entities”.

Em 2007, as presidências alemã e portuguesa juntaram sinergias para lançar a nova conferência intergovernamental no Verão. No primeiro semestre, a Presidência Alemã concentrou-se em conseguir a anuência dos restantes Estados-membros para um mandato extremamente preciso e detalhado para a CIG. No segundo semestre, a Presidência Portuguesa convocou formalmente a Conferência e, trabalhando com base no mandato que lhe havia sido fornecido pela sua predecessora, limou as arestas finais que possibilitaram o acordo. O Tratado de Lisboa foi depois assinado pelos CEG em Dezembro de 2007.

11.2 *Preferências e papel da Comissão na definição da agenda: a dupla aposta na comunicação e nos resultados*

Dadas as circunstâncias particulares que marcaram a CIG 2007³⁶⁷, o papel da Comissão na definição da agenda “confunde-se” com a sua reacção à “crise constitucional”. A Comissão, como foi referido atrás, atribuiu as dificuldades do processo de ratificação do TC a uma “falha de comunicação” entre os europeus e a UE. Numa tentativa de resolver o problema, a Comissão decidiu pôr em prática um programa composto por várias iniciativas destinado a criar oportunidades de diálogo entre os cidadãos e as elites políticas. A primeira destas iniciativas foi o Plano de Acção para comunicar a Europa³⁶⁸ que delineava de forma directa a estratégia da Comissão para melhorar o modelo como a instituição apresentava as suas iniciativas aos cidadãos.

Seguiu-se o “Plano D”³⁶⁹ desenhado para fomentar um debate profundo sobre as políticas europeias e o futuro da União, que conduziu a “um novo consenso político sobre as políticas que melhor permitirão à Europa enfrentar os desafios do século XXI”³⁷⁰. Refira-se que, mais do que uma ferramenta para um período específico, o

³⁶⁷ A singularidade da CIG 2007 foi sublinhada pelo próprio presidente da Comissão por altura da abertura da Conferência: “[t]his will be a unique Intergovernmental Conference. For the first time we know exactly the end point we want to reach”. Cf. José Manuel Durão Barroso, Press Conference at the opening of the Intergovernmental Conference, Brussels, 23 July 2007.

³⁶⁸ “Action Plan to improve communicating Europe by the Commission. SEC (2005) 985, de 20/07/2005.

³⁶⁹ COM (2005) 494 final.

³⁷⁰ IP/05/1272, 13 de Outubro de 2005.

Plano era descrito como “a long term commitment (...) an exercise that must run throughout the lifetime of this Commission and beyond” (European Commission 2005, 3). No entanto, o documento concentrava-se em especial na resposta concreta à crise desencadeada pelo “não” francês e holandês. Assim, a Comissão comprometia-se a assistir os Estados-membros na organização dos debates nacionais, precisando que, apesar das especificidades nacionais, havia um fio condutor comum aos vários países: “[n]otwithstanding the individual national specificities, the national debates should focus citizens’ attention to the future of Europe, examining their expectations and discussing the added value and the concrete benefits of Community action” (European Commission 2005, 5). Nesta medida, a Comissão identificava três áreas prioritárias de interesse comum que deveriam ser abordadas nos debates nacionais: o desenvolvimento económico e social na Europa; a distribuição de responsabilidades entre a União e os Estados-membros; e, as fronteiras da Europa e o seu papel no mundo. A Comissão sublinhava ainda a necessidade de traduzir os resultados destes debates em medidas concretas a nível europeu: “[t]he national debates need to be structured to ensure that the feedback can have a direct impact on the policy agenda of the European Union (...) Each Member State should present a synthesis of the initial results of national debate. This synthesis should be made public” (European Commission 2005, 6). Às iniciativas nacionais, o Plano somava treze iniciativas específicas a nível comunitário, nomeadamente a colaboração entre a Comissão e as outras instituições e órgãos europeus para estimular o debate a nível mais amplo. Neste nível, eram previstas, entre outras iniciativas, visitas dos comissários aos Estados-membros; sessões de esclarecimento sobre as políticas europeias aos parlamentos nacionais; uma melhor divulgação das representações da Comissão junto dos cidadãos; a organização de uma *Round Table* para a democracia destinada a reunir “citizens from different horizons that will act together or debate on common European issues”; e a designação de “Embaixadores de Boa-vontade europeus” para levar a cabo “open meetings, workshops and general talks on specific European areas or programmes” (European Commission 2005, 8). O Plano D previa ainda que a Comissão preparasse um documento contendo uma síntese geral dessas visitas nacionais e dos debates organizados nos vários Estados-membros a ser apresentado ao Conselho Europeu em Maio de 2006³⁷¹.

³⁷¹ COM (2006) 212 final. Neste documento, a Comissão fazia um resumo bastante exaustivo das preocupações dos cidadãos que havia sido possível identificar nos inúmeros debates, e reafirmava a sua intenção de continuar a aplicar as medidas decididas no Plano D, bem como a dar seguimento às reacções dos cidadãos no processo de elaboração das políticas europeias. O documento apresentava ainda um balanço de todas as acções realizadas pela Comissão entre Outubro de 2005 e Abril de 2006.

Igualmente referenciada no Plano estava já a publicação de um Livro Branco sobre comunicação³⁷² que, em conjunto com os outros dois documentos, completava um programa de longo prazo destinado a “reinvigorate European democracy and help the emergence of a European public sphere, where citizens are given the information and the tools to actively participate in the decision making process and gain ownership on the European project” (European Commission 2005, 2-3).

Seguindo esta linha, a Comissão publicou em Maio de 2006 um documento intitulado “Uma agenda para os cidadãos: por uma Europa de Resultados”³⁷³ que delineava duas ideias-força: primeiro, o reconhecimento de que as disposições do Tratado Constitucional tornariam a Europa mais democrática, mais coesa e mais eficiente; depois, que a melhor forma de resolver o impasse seria apresentando *resultados* aos cidadãos. Durante o Verão de 2006, a Comissão procurou consolidar a sua estratégia sugerindo um conjunto de acções concretas que poderiam ajudar a combater a onda de europessimismo (e eurocepticismo) que pairava sobre a UE, nomeadamente a remoção das barreiras ao mercado único; a diminuição da burocracia; uma colaboração mais estreita com os parlamentos nacionais; e, a abolição do direito de veto nacional nas políticas relativas ao crime organizado, terrorismo e tráfico humano (Moxon-Browne 2008, 355). No entanto, as propostas da Comissão estiveram longe de receber uma aprovação unânime dos Estados-membros: “(...) Barroso occasionally vented his frustration with national governments, pointing out they often agreed about goals at summits, but afterwards did nothing to give EU institutions the means to achieve those goals” (Moxon-Browne 2008, 355).

Em síntese, a acção da Comissão neste período concentrou-se sobretudo num esforço para reduzir a crescente insatisfação dos cidadãos com o rumo do projecto europeu. Nesta medida, a Comissão procurou orientar o debate para aquelas que seriam as preocupações dos cidadãos – o desenvolvimento económico, o modelo social, a segurança, e o papel da UE no mundo³⁷⁴. Tratou-se, portanto, de uma tentativa de responder à questão do *tipo* de União que os cidadãos almejam, por oposição à muito mais académica interrogação sobre o maior ou menor *grau* de integração do projecto

³⁷² “White Paper on a European Communication Policy”.

³⁷³ “Uma agenda para os cidadãos: por uma Europa de Resultados”, COM (2006) 211, 10 de Maio de 2006.

³⁷⁴ Em Dezembro de 2007, a Comissão publicou uma “Carta aberta” - dirigida aos CEG da UE, aos parlamentos nacionais, às restantes instituições europeias, e aos partidos políticos europeus – propondo um total de vinte e sete recomendações que tentavam traduzir as preocupações dos cidadãos europeus, auscultados directamente através das inúmeras iniciativas co-financiadas pelo Plano D. Cf. “O Futuro da Europa – Agenda dos Cidadãos: Carta aberta aos Chefes de Estado e de Governo da EU, aos Parlamentos Nacionais, às instituições Europeias e aos partidos políticos europeus”, Bruxelas, Conferência de Finalização dos Projectos dos Cidadãos, 7/8/9 de Dezembro de 2009.

comunitário. As diversas iniciativas e propostas apresentadas pela Comissão, e a natureza política de alguns dos temas que ela escolheu destacar nas suas comunicações, evidenciaram, portanto, um ajustamento do enfoque da instituição potenciador de um regresso a uma liderança de tipo “inspirador”: “(...) though the Commission remains attached to the notion that its responsibility is to provide a procedural response to a substantive issue, it has at least begun to understand that the post-2000 debate is much more about values and ideas than it is about technocratic ‘fixes’” (Kassin and Dimitrakopoulos 2007b, 1264). Não obstante, o período desfavorável a avanços mais ambiciosos em matéria de integração, a manifesta oposição de alguns Estados-membros a uma eventual liderança da Comissão, e o facto de, neste debate, a instituição continuar a ser percebida como “parte do problema” coarctaram o seu papel na resolução do impasse.

11.3 A Conferência Intergovernamental

A 27 de Junho de 2007, reunidos em Bruxelas, os CEG concluíram que havia chegado o momento de dar por encerrado o “período de reflexão” e avançar para a fase formal das negociações conducentes à reforma dos tratados: “[t]he European Council agrees that, after two years of uncertainty over the Union’s treaty reform process, the time has come to resolve the issue and for the Union to move on” (Council of the European Union 2007, 2). Como resultado, o Conselho Europeu encarregou a Presidência Portuguesa de convocar formalmente a Conferência Intergovernamental, fornecendo-lhe um mandato “claro e preciso”³⁷⁵ que continha os parâmetros principais do acordo final. A CIG foi convocada a 17 de Julho de 2007, tendo uma primeira versão do projecto de tratado sido apresentado pela Presidência Portuguesa logo na reunião inaugural da Conferência³⁷⁶. Efectivamente, o grau de detalhe do mandato tornava claro que grande parte da negociação seria confiada a especialistas legais³⁷⁷. Nesta medida, as reuniões de nível político foram limitadas ao mínimo, tendo apenas sido realizado um

³⁷⁵ Um mandato que referia explicitamente no seu texto que constituía “a única base e o enquadramento exclusivo para os trabalhos da CIG” (Conselho da União Europeia 2007, 2). De notar que, dada a especificidade do mandato, houve quem considerasse que a própria conferência intergovernamental não seria mais que um “exercício técnico de reorganização e consolidação dos tratados existentes à luz das mudanças acordadas” pelos 27 na Cimeira de Junho de 2007. Cf. “Post-Summit Analysis: A Midsummer Night’s Treaty” European Policy Centre, 24.06.2007 [http://www.epc.eu/en/print_this.asp?page=ER/EN/detail&AI=721&1=&11=&t=15] (11.03.2009). É verdade que este prognóstico não correspondeu exactamente à realidade. No entanto, é verdade também que a agenda da CIG 2007 foi fechada antes mesmo da sua convocação, resumindo-a praticamente a uma espécie de “endgame” que limita seriamente a margem de manobra dos actores não estatais.

³⁷⁶ O primeiro projecto de tratado foi apresentado a 23 de Julho de 2007.

³⁷⁷ Na verdade, este grupo de especialistas era presidido, não pela presidência da UE, mas por um funcionário sénior do Secretariado do Conselho.

encontro informal a nível ministerial (o chamado *Gymnich meeting*) em Viana do Castelo, antes da Cimeira de Outubro que deu por concluído o acordo (Conselho Europeu de Lisboa de 18 e 19 de Outubro). Na verdade, parece ter havido uma deliberada “despolitização” do processo negocial formal que conduziu ao Tratado Reformador (depois, Tratado de Lisboa), sobretudo quando comparado com o elevado grau de politização das negociações que tinham levado tempos antes ao Tratado Constitucional. Conclusão que será, aliás, ainda mais surpreendente se notarmos que uma parte substancial do Tratado Constitucional foi recuperada pelo Tratado de Lisboa.

Dito isto, importa sublinhar que a capacidade diplomática da Presidência Portuguesa não deixou de ser posta à prova. Portugal geriu aquela que pode ser considerada a “última etapa” das negociações de modo eficiente. Depois de revisto pelos especialistas em Direito, o projecto de tratado foi reapresentado a 05 de Outubro, deixando em aberto as matérias onde não tinha sido possível o acordo. Para ultrapassar o impasse, a Presidência Portuguesa apresentou um pacote equilibrado de concessões: a Áustria viu, na prática, permitida a aplicação de quotas a estudantes estrangeiros nas suas Faculdades de Medicina por um período de cinco anos, uma vez que a Comissão se comprometia a não desencadear qualquer procedimento de infracção nesta matéria durante esse período; por seu turno, a Bulgária viu reconhecido o seu direito a inscrever a designação euro também em alfabeto cirílico.

É notório que estas matérias tinham um alcance claramente limitado, pelo que dificilmente impediriam a conclusão da CIG; maiores dificuldades levantaram as exigências feitas pela Itália e pela Polónia. A Itália mostrou-se descontente com a nova redistribuição de lugares no PE (orquestrada por Alain Lamassoure com base no número de residentes fornecido então pelo último Eurostat). De acordo com esta distribuição, França, RU e Itália (todos com 78 deputados) veriam o número de parlamentares reduzido respectivamente para 74, 73 e 72. Ora, esta alocação de lugares parecia traduzir implicitamente uma hierarquia política que desagradava aos italianos. A solução proposta por Portugal ofereceu à Itália um lugar extra no PE de 2009-2014 (permitindo-lhe igualar o RU), evitando assim o que poderia aparecer aos olhos dos eleitores italianos como uma derrota política. Para manter o número máximo de parlamentares anteriormente fixado em 750, a Presidência Portuguesa excluiu o presidente do PE da contagem final (utilizando a já famosa fórmula de “750 + 1”).

Quanto à Polónia, revelou-se porventura a maior incerteza da CIG³⁷⁸, sobretudo porque se temia que a sua posição nas negociações fosse instrumentalizada em função do processo eleitoral interno que se avizinhava. Depois de intensas negociações, a Polónia viu reconhecida a sua reivindicação de ter um Advogado-Geral permanente no TJCE. O mesmo já não aconteceu com a sua pretensão de ver uma “reedição” do Compromisso de Ioannina (mecanismo que permite que uma minoria inferior à de bloqueio possa suspender uma decisão do Conselho durante um “prazo razoável”) passar de Declaração a Protocolo (o que lhe conferiria o mesmo valor jurídico que a sua inclusão no Tratado); contudo, seria elaborado um Protocolo especial definindo que esta cláusula só poderá ser modificada por consenso, o que na prática satisfaz parcialmente as pretensões polacas.

Outra das questões que coube à Presidência Portuguesa resolver, esteve relacionada com a possível nomeação do novo Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança no momento da entrada em vigor do Tratado. Neste caso, o problema foi levantado pelos representantes do PE na CIG que queriam ver satisfeitas duas exigências: primeiro, ser “consultados” durante o processo de investidura do novo responsável pela política externa, no caso da nomeação ocorrer antes de a nova Comissão tomar posse no Outono de 2009; depois, que a nomeação do novo presidente da Comissão (tendo em conta os resultados das eleições europeias) fosse combinado com a do Alto Representante (que será um dos vice-presidentes da Comissão) e com a do novo presidente do Conselho Europeu. Ora, esta pretensão “esbarrou” na oposição do Secretariado do Conselho que estava decidido a evitar que o PE pudesse ter um papel de destaque na nomeação do novo presidente do Conselho e mesmo do novo Alto Representante. A Presidência Portuguesa apresentou uma solução de compromisso através de uma Declaração *ad hoc* prevendo que a nomeação do Alto Representante seria sujeita a “contactos apropriados” com o PE. Note-se que a escolha das palavras não é casual, já que a “consulta” é um procedimento institucionalizado pelos tratados, enquanto que a expressão utilizada é suficientemente vaga para ser aberta a várias interpretações.

Limadas as arestas finais, o texto do novo tratado foi aprovado durante o Conselho Europeu informal de 18 e 19 de Outubro de 2007, tendo posteriormente sido assinado pelos Estados-membros em 13 de Dezembro de 2007.

³⁷⁸ Ver, por exemplo, “Fate of EU treaty remains in Poland’s hands”. *Euobserver.com*, 18.10.2007. [<http://euobserver.com>] (30.07.2008).

11.3.1 As preferências da Comissão

As preferências dos diversos actores na CIG 2007 foram largamente definidas antes do início formal da Conferência. Efectivamente o trabalho da Presidência alemã (e em especial da chanceler Angela Merkel) e do grupo de representantes dos Estados-membros³⁷⁹, bem como as múltiplas iniciativas da Comissão (e também do PE), permitiram ao Conselho Europeu de Junho de 2007 redigir um mandato preciso e detalhado para a CIG que excluía, nesta fase, a negociação real da quase totalidade das matérias³⁸⁰: “[t]he week preceding the European Council and the summit itself were, in fact, a sort of IGC *avant la lettre*, with the 27 sherpas (technically known as ‘focal points’) and their political masters pre-negotiating all the main elements of the new treaty which will amend the existing ones and replace the 2004 ‘Constitution’”³⁸¹ [itálico no original]. As posições da Comissão (e da maioria dos Estados-membros) tinham, por conseguinte, sido previamente negociadas e fixadas nas negociações informais que ocorreram no período pré-CIG. Em concreto, na fase de delimitação do mandato da futura CIG, a intervenção da Comissão foi particularmente relevante em duas matérias concretas cuja discussão foi reaberta: a questão do estatuto jurídico da concorrência, e a operacionalização do controlo do princípio da subsidiariedade por parte dos parlamentos nacionais. Nestas duas dimensões, a destreza negocial do presidente da Comissão foi crucial para garantir uma solução que não colocasse em xeque as políticas e o estatuto da Comissão (Vitorino 2010)³⁸² **[Proposição II]**. No que respeita concretamente ao interesse mais directo da Comissão, esta viu reafirmados de uma forma geral os êxitos que havia conseguido alcançar nas negociações do TC: a área da segurança e justiça manteve o estatuto de área prioritária, e os mecanismos definidos pelo TC (nomeadamente em matéria de prevenção) foram aprovados; o mesmo aconteceu com a “cláusula de solidariedade”, e com a atribuição de valor jurídico à Carta dos Direitos Fundamentais. A par com “velhas” conquistas, a Comissão conseguiu ver inscritas no novo tratado algumas das áreas prioritárias da sua agenda,

³⁷⁹ O chamado *group of focal points*.

³⁸⁰ De facto, numa nota da Comissão de 10 de Julho de 2007 sobre os aspectos de procedimento da CIG, pode ler-se: “The preparations for the current IGC mandate were made by a group of focal points from each member state, the Commission and European Parliament under the responsibility of the German Presidency. The IGC of 2007 will be significantly different from previous IGCs. In the past, IGCs have been given a mandate which sets the scope of discussions, but which leaves a large margin for negotiation. The mandate agreed in June is extremely precise, detailed to the point of setting out Treaty language to be inserted”. Nesta medida, embora admitisse que, de um ponto de vista estritamente legal, era possível a renegociação de matérias já acordadas, a Comissão considerava que “the principle of ‘bona fide’ would mean that the IGC is not used to change arguments already entered into” Cf. MEMO/07/284, Brussels, 10 July 2007.

³⁸¹ Cf. “Post-Summit Analysis: A Midsummer Night’s Treaty”. *European Policy Centre*, 24.06.2007, p. 1. [http://www.epc.eu/en/print_this.asp?page=ER/EN/detail&AI=721&l=11=&t=15] (11.03.2009).

³⁸² António Vitorino, em entrevista à autora, Lisboa, 19 de Janeiro de 2010.

nomeadamente a aposta numa resposta eficaz e coordenada às alterações climáticas e a urgência de uma política energética mais consequente [**Proposição III**].

Não surpreende, pois, que as preferências da Comissão, na fase formal da negociação, se tenham traduzido na defesa da aprovação rápida do projecto de tratado reformador, como aliás estava patente nas palavras do seu presidente³⁸³: “I am confident that it’s possible to agree a Reform Treaty by October. We strongly support the efforts of the Portuguese presidency and we hope all the governments will give to the Portuguese presidency a loyal and active support”. Percebe-se, assim, que numa nota emitida pela Comissão a 10 de Julho de 2007³⁸⁴, a instituição tenha considerado a publicação da sua Opinião sobre a CIG como “a formal step”, sublinhando ainda que “[t]he Commission fully endorses the political agreement reached at the European Council of 21-22 June 2007”.

A Comissão emitiu o seu parecer formal sobre a Conferência Intergovernamental a 10 de Julho de 2007. No documento, intitulado “Reformar a Europa para o Século XXI”³⁸⁵ a instituição começava por identificar alguns dos desafios que se colocam à Europa no novo século, nomeadamente, tornar-se competitiva para alcançar crescimento económico e mais e melhores empregos; criar soluções eficazes para responder às alterações climáticas e demográficas; e, adoptar novas estratégias e políticas para fazer face às novas ameaças à segurança. Embora reconhecendo que os problemas são “preocupantes”, o documento sustentava que a União tinha capacidade para responder aos desafios, desde que soubesse adaptar-se e lhes fossem facultados os meios “para transformar as intenções em realidade” (Comissão Europeia 2007, 2). Nesta medida, o texto sublinhava a necessidade de “bons tratados, instituições sólidas e métodos de trabalho adequados” e, por conseguinte, de reforma da UE.

No que se refere concretamente à questão do Tratado Reformador, o parecer da Comissão salientava a natureza precisa do mandato para a CIG - “fruto de um compromisso cuidadosamente elaborado” - que permitiria adoptar o novo tratado com “rapidez e eficiência”. O texto referia-se ainda ao contributo activo da instituição para este acordo, ao encontrar “soluções que conciliam realismo político e ambição” (Comissão Europeia 2007, 4). O documento fazia em seguida um resumo das principais

³⁸³ Conferência de Imprensa de José Manuel Durão Barroso por altura da primeira reunião da CIG. Bruxelas, 23 de Julho de 2007.

³⁸⁴ Cf. MEMO/07/284, Brussels, 10 July 2007.

³⁸⁵ COM (2007) 412 final, 10 de Julho de 2007.

novidades do novo tratado³⁸⁶, concluindo com uma avaliação favorável do seu impacto:

“[o] Tratado Reformador dará resposta a algumas das aspirações mais profundas dos cidadãos europeus. Reforçará os valores fundamentais; clarificará as questões essenciais; apaziguará as preocupações mais persistentes. Mas, sobretudo, dará à União a capacidade para gerar mudança, de proporcionar mais segurança e prosperidade aos europeus e de aumentar as suas possibilidades de influenciar a globalização” (Comissão Europeia 2007, 8).

11.3.2 As preferências dos Estados-membros

Tal como aconteceu com outros actores envolvidos no processo, as preferências dos Estados-membros foram essencialmente definidas e negociadas no período que antecedeu a CIG. Partindo do acordo obtido na CIG 2003-4, a Presidência Alemã desencadeou um processo de consulta para definir que disposições do TC poderiam ser recuperadas e quais eram rejeitadas pelos Estados-membros. O objectivo era eliminar do texto do anterior Tratado as disposições mais controversas, e redigir um acordo que acomodasse as, por vezes, conflituosas posições dos Estados. Neste sentido, foram eliminados os elementos de natureza simbólica, com “valor constitucional” - desapareceu o nome “Constituição”, bem como todas as referências aos símbolos da União (hino, bandeira, divisa) – e todas as denominações que pudessem apontar para a eventual criação de um “super-estado” europeu: menção expressa ao primado do direito comunitário (embora uma Declaração remeta para a jurisprudência do TJCE sobre esta matéria); a designação “Ministro dos Negócios Estrangeiros” (que é substituída pela de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança); os termos “lei” e “lei-quadro” (mantendo-se a designação actual de regulamentos e decisões). Foram igualmente introduzidas inúmeras disposições que limitam uma eventual interpretação extensiva das competências atribuídas à Comunidade pelo Tratado, ao mesmo tempo que foi concedida a possibilidade de alguns Estados-membros não participarem em determinadas políticas³⁸⁷. A este propósito Lobo-

³⁸⁶ Divididas em quatro grandes áreas: uma Europa mais democrática e eficaz; uma Europa mais eficaz; uma Europa de Direitos e valores, de solidariedade e de segurança; e, a Europa como actor na cena mundial.

³⁸⁷ O Reino Unido, por exemplo, conseguiu cláusulas de *opting-out* (que em rigor serão de *opting-in*) quer em matéria de cooperação penal e judicial (que passou para o “novo” primeiro pilar), quer na aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais (a Irlanda juntou-se a RU na primeira cláusula e a Polónia na última). Também por pressão do RU foram introduzidas no Tratado algumas precisões interpretativas especificando que as disposições relativas à PESC não afectam a independência de cada um dos Estados-membros para decidir a sua própria política externa.

Fernandes (2010), numa exposição da linha teórica advogada por Stephen C. Sieberson na sua obra mais recente³⁸⁸, nota:

“(...) o Tratado de Lisboa está permeado de linguagem que sublinha a proeminência e integridade dos Estados-membros, bem como as suas competências dentro do sistema comunitário. Em particular, de acordo com o chamado *principle of conferral* (...) à União só será permitido actuar dentro dos limites da autoridade outorgada pelos Estados-membros” [itálico no original].

Ultrapassadas as divergências, e apesar de algumas dificuldades pontuais levantadas na CIG por alguns países, a maioria dos Estados-membros parecia convergir quanto à necessidade de se cumprir o calendário previsto para a conclusão das negociações, o que permitiria a entrada em vigor do Tratado Reformador a tempo das eleições para o PE agendadas para meados de 2009³⁸⁹.

11.3.3 A estratégia e o papel da Comissão

Ao longo do período de reflexão a Comissão esforçou-se para fazer a ponte entre os cidadãos e a UE. A agenda da Comissão foi claramente redireccionada nesse sentido, com um “investimento” nas políticas que permitiriam apresentar resultados mais concretos aos cidadãos. Tendo contribuído com as suas reflexões e sugestões para o compromisso obtido no Conselho Europeu de Junho de 2007, a Comissão empenhou-se durante a CIG na defesa do acordo. Assim, como se transcreve no MEMO/07/284:

“[t]he IGC mandate and the European Council conclusions are political agreements. They have been agreed by all member states. From a strict legal standpoint, a member state may raise an issue at any point during an Intergovernmental conference, but the principle of ‘bona fide’ would mean that this IGC is not used to change arguments already entered into”³⁹⁰.

³⁸⁸ Cf. Luís Lobo Fernandes. 2010. “O Tratado de Lisboa e o Paradoxo Comunitário: Que Linhas Divisórias entre os Estados-membros e a UE?” (Recensão). *Relações Internacionais*, nº 25, Março 2010; Stephen C. Sieberson. 2008. *Dividing Lines Between the European Union and Its Member States: The Impact of the Treaty of Lisbon*. Hague: T.M.C. Asser Press.

³⁸⁹ As eleições para o PE realizaram-se em Junho de 2009.

³⁹⁰ Cf. MEMO/07/284, Brussels, 10 July 2007, p.2.

Neste sentido, todos os documentos publicados pela instituição durante a CIG, bem como os discursos do seu presidente e de outros comissários, sublinhavam os aspectos positivos do novo tratado e a necessidade de formalizar a sua aprovação. Barroso, em particular, exortou frequentemente os CEG a honrarem o compromisso assumido em Junho de 2007, e a darem por encerrado o debate institucional, para que a Europa pudesse avançar para a discussão de outras matérias consideradas prioritárias pela Comissão e pelos cidadãos:

“[m]y message is clear. We need to put this institutional debate behind us. We cannot spend all our time discussing institutions. We have spent six years discussing the institutional architecture. It is time to move on. We have a good agreement on the table. I believe it is the best deal that is on offer (...) A new Treaty should finalise the debate on changing institutions. It will allow us to concentrate on changing Europe and changing the world for better”³⁹¹.

Refira-se, contudo, que, já na fase final da CIG, a Comissão ver-se-ia obrigada a intervir uma última vez para manter incólumes os poderes que os tratados lhe consagram. Com efeito, uma proposta apresentada pela República Checa previa a possibilidade de o Conselho Europeu poder solicitar à Comissão a revogação de legislação em vigor o que, a ser aceite, se teria traduzido na prática num coarctar do princípio do monopólio da iniciativa legislativa da Comissão. Valeu à Comissão, diga-se, a sua habilidade negocial e o estabelecimento de uma “frente comum” com os chamados *friendly countries*, para transformar a obrigação jurídica que decorreria da proposta checa numa “simples manifestação de vontade” por parte do Conselho, uma solução de compromisso que não acarreta, portanto, uma obrigatoriedade de resposta por parte da Comissão (Vitorino 2010)³⁹².

³⁹¹ “Openig remarks by José Manuel Barroso, President of the European Commission, at the pre-European Council press conference, Brussels, 17 October 2007. [<http://www.europa-eu-un.org/home/print.asp?l=1&lg=5>] (24.07.2008).

³⁹² António Vitorino, em entrevista à autora, Lisboa, 19 de Janeiro de 2010.

11.4 O Tratado de Lisboa: o rácio entre as *preferências* da Comissão e o resultado final

QUADRO 6 – CIG 2007

O RÁCIO ENTRE AS PREFERÊNCIAS DA COMISSÃO E O RESULTADO FINAL

ASSUNTOS	PRINCIPAIS PREFERÊNCIAS DA COMISSÃO	RESULTADO FINAL COMPATÍVEL COM OS INTERESSES DA COMISSÃO?
Tratado Reformador	<ul style="list-style-type: none"> ○ Aprovação do Tratado Reformador (nos termos do mandato preciso adoptado pelo Conselho Europeu de Junho de 2007): <p>“O Tratado Reformador dará resposta a algumas das aspirações mais profundas dos cidadãos europeus; Reforçará os valores fundamentais; clarificará as questões essenciais; apaziguará as preocupações mais persistentes. Mas sobretudo, dará à União a capacidade de gerar mudança, de proporcionar mais segurança e prosperidade aos europeus e de aumentar as suas possibilidades de influenciar a globalização. A Comissão Europeia considera que as decisões do Conselho conduzirão à adopção de um Tratado Reformador capaz de adaptar a União Europeia às necessidades do século XXI. A Comissão congratula-se com a convocação da Conferência Intergovernamental, apoia sem reservas o mandato aprovado pelo Conselho Europeu e compromete-se a contribuir para o seu êxito” (Comissão Europeia 2007, 8-9) [minha ênfase].</p>	SIM: Salvo alguns ajustes pontuais efectuados pela Presidência Portuguesa (para satisfazer as exigências de alguns Estados-membros), o Tratado Reformador (depois Tratado de Lisboa) reflectiu em grande medida o acordo global previamente obtido pelos CEG e pelo Presidente da Comissão no Conselho Europeu de Junho de 2007.

FONTE: Comissão Europeia 2007; Laursen 2008.

11.5. O período pós-CIG: a ratificação do Tratado de Lisboa

O Tratado de Lisboa foi o resultado de um compromisso político assumido pelos diversos actores envolvidos no processo de reforma dos tratados, antes mesmo do início formal da CIG. Por conseguinte, era esperado que a sua ratificação decorresse com celeridade e sem obstáculos de maior. Como foi referido, muito embora o novo Tratado recuperasse quase integralmente as disposições do TC, o propositado abandono dos elementos constitucionais explícitos e a opção pela fórmula de “tratado reformador” permitiu aos Estados-membros justificar a opção pela ratificação parlamentar, evitando assim a incerteza associada aos processos referendários. A Irlanda que, por força da sua Constituição, se viu obrigada a ser a excepção, acabaria por dificultar o processo.

Com efeito, numa espécie de “revivalismo” de Nice, os eleitores irlandeses rejeitaram o Tratado de Lisboa no referendo realizado a 12 Junho de 2008. O voto desfavorável irlandês não parou o processo de ratificação do TL nos restantes Estados-

membros, muito embora tenha aberto caminho a alguns compassos de espera³⁹³. De facto, apesar dos prognósticos mais pessimistas de alguns líderes europeus³⁹⁴, a maioria dos governos (encabeçados pela França e pela Alemanha) mostrou-se favorável a continuação do processo de ratificação, posição fortemente secundada pelo presidente da Comissão³⁹⁵. Alicerçando a sua opinião nas vantagens do TL, Barroso defendeu veementemente em todas as suas intervenções a necessidade (e até a obrigação) de prosseguir a ratificação nos países que ainda não a tinham concluído:

“[d]espite the Irish negative vote, ratifications should go ahead. (...) All countries have the right to express their position. Ratifications of Treaties are national processes and no Member State makes choice for the others. It is not for any of us to say that a decision in one country should prevent other Member States from having their opinion. But it is not only a matter of right. It is also a question of obligation”³⁹⁶.

Decidida a viabilidade do Tratado, os esforços concentraram-se então na resolução do impasse³⁹⁷, já que, mesmo não tendo bloqueado tecnicamente o processo de ratificação, o não irlandês impossibilitou a entrada em vigor do TL na data prevista; uma situação especialmente problemática na medida em que PE e Comissão iniciavam novos mandatos em 2009. Efectivamente, enquanto não se aplicavam as regras de Lisboa, o funcionamento da União seria, em princípio, regido pelas disposições aprovadas em Nice. Especificamente no que respeita à Comissão, o Tratado de Nice previa que atingidos os 27 Estados-membros, o número de comissários da Comissão subsequente deveria ser inferior ao número de Estados³⁹⁸. Ora, uma aplicação das regras

³⁹³ Casos da Polónia e da República Checa onde, apesar do voto favorável no parlamento, os Chefes de Estado decidiram adiar a assinatura do Tratado.

³⁹⁴ Foi o caso do presidente da República Checa, Vaclav Klaus, que considerou o Tratado de Lisboa “morto” depois do resultado do referendo irlandês. Cf. “Sarkozy head to Prague for emergency EU treaty talks”. *Euobserver.com*, 16.06.2008. [http://euobserver.com/9/26331?print=1] (17.06.2008). Refira-se que opinião contrária tinha, de acordo com um artigo publicado no euobserver.com, o primeiro-ministro checo, Mirek Topolánek, que se mostrou optimista em relação ao processo de ratificação do TL. Cf. UK millionaire’s Lisbon Treaty challenge defeated”. *Euobserver.com*, 26.06.2009. [http://euobserver.com/9/26402?print=1] (26.06.2008).

³⁹⁵ De acordo com um artigo publicado no euobserver.com, Barroso defendeu o prosseguimento do processo de ratificação, no próprio dia da divulgação dos resultados finais do referendo irlandês. Cf. “Brussels calls for Lisbon treaty ratification to continue”. *Euobserver.com*, 13.06.2008. [http://euobserver.com/9/26324?print=1] (17.06.2008). Esta posição da Comissão foi, depois, sendo reiterada por Barroso em diversas ocasiões.

³⁹⁶ V. Speech/08/392 “The Treaty of Lisbon and the Future of the European Union”, proferido pelo presidente da Comissão Europeia, José Manuel Durão Barroso, no Senado Italiano, Roma, 15 Julho 2008, p. 4.

³⁹⁷ O presidente francês, Nicolas Sarkozy, cujo país assumiu a Presidência a UE no segundo semestre de 2008, encabeçou - juntamente com a chanceler alemã e o Presidente da Comissão - os esforços para encontrar uma solução para o problema colocado pelo “não” irlandês.

³⁹⁸ O que, na prática, significava que pelo menos um Estado teria que perder o seu comissário no colégio investido em 2009. Na realidade, a manter-se a redução da Comissão, os analistas previam que esta se fizesse de acordo com as regras fixadas pelo TL (no que respeita ao número de comissários).

de Nice poderia, por conseguinte, traduzir-se numa redução imediata do colégio a formar em 2009³⁹⁹. Ironicamente, uma das disposições do Tratado de Lisboa mais criticadas pela campanha do “não” na Irlanda – a perda de um comissário – poderia assim ter-se materializado cinco anos mais cedo devido ao atraso na ratificação do Tratado de Lisboa⁴⁰⁰ provocado pelo voto desfavorável irlandês⁴⁰¹.

Apesar das várias soluções equacionadas logo nos dias que se seguiram ao referendo na Irlanda⁴⁰², e das pressões exercidas por alguns Estados-membros, o primeiro ministro irlandês, Brian Cohen, considerou prematuro reabrir a questão e recusou aventar uma data para um segundo referendo⁴⁰³. Em consonância, o Conselho Europeu reunido em Bruxelas (19 e 20 de Junho de 2008) decidiu que seria “preciso mais tempo para analisar a situação e registou que o governo irlandês irá proceder a consultas intensivas, a nível interno e com os demais Estados-membros, para sugerir uma via comum a seguir”⁴⁰⁴.

O resultado das consultas internas na Irlanda apontou para a possibilidade de um novo referendo, desde que esclarecidas as dimensões mais problemáticas do Tratado de Lisboa. Em particular, um relatório apresentado por uma comissão de deputados⁴⁰⁵ ao parlamento irlandês, a 27 de Novembro de 2008, concluía que não existiria obstáculo legal à convocação de um segundo referendo e sugeria que os aspectos mais controversos do Tratado para os irlandeses fossem clarificados⁴⁰⁶ através de uma Declaração (já que um Protocolo obrigaria a uma nova ratificação por parte dos Estados-membros que já tinham ratificado o TL)⁴⁰⁷. Note-se que de acordo com o

³⁹⁹ Muito embora o Tratado de Nice não especificasse quantos seriam os comissários que passariam a compor este Colégio “reduzido”.

⁴⁰⁰ Já que o Tratado de Lisboa adiava esta redução até 2014.

⁴⁰¹ Tal não viria a acontecer, tendo a segunda Comissão Barroso sido eleita segundo as disposições do Tratado de Lisboa (no que ao número de comissários diz respeito).

⁴⁰² Foi o caso de eventuais Protocolos que garantissem que as disposições do Tratado não teriam reflexos em matérias particularmente sensíveis para os irlandeses, como seja a neutralidade do país, os impostos, ou a sua política em relação ao aborto. Uma outra solução previa a possibilidade de ser aprovada um documento com valor jurídico que garantisse à Irlanda a manutenção do seu Comissário. Cf. EU mulls Lisbon Treaty sweeteners for Ireland”. *Euobserver.com*, 17.06.2008. [<http://euobserver.com/9/26338?print=1>] (17.06.2008).

⁴⁰³ Cf. “Ireland refuses to deliver timetable on EU treaty solution”. *Euobserver.com*, 20.06.2009. [<http://euobserver.com/18/26366?print=1>] (26.06.2009).

⁴⁰⁴ Conselho da União Europeia. 2008. “Conselho Europeu de Bruxelas (19 e 20 de Junho de 2008): Conclusões da Presidência”, 20 de Junho de 2008.

⁴⁰⁵ O grupo – designado “Subcommittee on Ireland’s Future in the European Union” – era composto por deputados de vários partidos e foi criado sob os auspícios do “Joint Committee on European Affairs” do Parlamento irlandês.

⁴⁰⁶ De acordo com o relatório: “[i]f a decision is made to hold another referendum, it would be expected the Government would make an attempt to respond at both domestic and EU level to the range of concerns expressed during the referendum campaign”.

⁴⁰⁷ Os líderes europeus reunidos em Bruxelas entre 11 e 12 de Dezembro de 2008 acabariam, no entanto, por equacionar introduzir as garantias legais concedidas à Irlanda num Protocolo anexo ao Tratado de adesão da Croácia (com assinatura prevista para 2010 ou 2011) que terá que ser ratificado por todos os Estados-membros. Cf. “Second Irish referendum linked to Croatian EU accession”. *Euobserver.com*, 12.12.2008. [<http://euobserver.com/9/27295?print=1>] (10.07.2009). Apesar desta se ter tornado a solução preferida pela Irlanda, a questão permaneceu em aberto já que alguns Estados (particularmente o RU e a Holanda) consideraram preferível que as referidas garantias fossem asseguradas através de uma decisão dos Chefes de Estado e de Governo, o que as tornaria juridicamente vinculativas, mas não parte integrante de um tratado comunitário (o que por sua vez afastaria a possibilidade de uma reabertura do debate sobre algumas das disposições do Tratado de Lisboa). Cf. “Lisbon treaty and Barroso question to dominate EU

relatório esta Declaração poderia inclusive assegurar o direito a um comissário para cada Estado-membro, se todos os parceiros comunitários estivessem dispostos a aceitar esta possibilidade. Para além do princípio de um comissário por Estado - que contava com o apoio do presidente da Comissão⁴⁰⁸ - a segunda consulta popular estaria ainda dependente de outras garantias legais, como no domínio da neutralidade do país, das suas competências em matéria de impostos e direitos de trabalho, e em assuntos com uma dimensão ética (caso do aborto, eutanásia, ou casamentos entre homossexuais). As pretensões irlandesas foram negociadas durante o Conselho Europeu de Bruxelas (11 e 12 de Dezembro de 2008). Em troca das concessões obtidas⁴⁰⁹ a Irlanda acordou convocar novo referendo antes do final do mandato da primeira Comissão Barroso (Outubro de 2009), tendo o resultado da consulta popular sido a aprovação por larga maioria⁴¹⁰ do TL. O agendamento do referendo irlandês para o Outono de 2009 acabou por ter reflexos no próprio processo de escolha da nova Comissão e do seu presidente. Barroso, que se disponibilizou para um segundo mandato à frente da Comissão (2009-2014), obteve o apoio unânime dos líderes europeus reunidos em Bruxelas entre 18 e 19 de Junho de 2009⁴¹¹, mas a votação no PE acabaria por ser adiada para 16 de Setembro de 2009, precisamente devido ao impasse irlandês. Depois de um compasso de espera marcado por algumas incertezas - que obrigou o ainda presidente da Comissão (e único candidato oficial à sua própria sucessão) a uma defesa aguerrida do seu “Programa” - o PE acabou por votar favoravelmente a recondução de Barroso como presidente da Comissão Europeia⁴¹².

Com a questão da liderança resolvida, mas ainda com muitas incertezas quanto à composição do colégio⁴¹³, a Comissão Barroso publicou um documento de política⁴¹⁴ no

summit”. *Euobserver.com*, 18.06.2009. [<http://euobserver.com/18/28320?print=1>] (07.07.2009); “Ireland says referendum on the line over Lisbon guarantees. *Euobserver.com*, 10.06.2009. [<http://euobserver.com/9/28330?print=1>] (07.07.2009).

⁴⁰⁸ Cf. “Barroso backs one Commissioner per country principle”. *Euobserver.com*, 09.12.2008. [<http://euobserver.com/9/27265?print=1>] (10.07.2009).

⁴⁰⁹ Os termos exactos das garantias concedidas aos irlandeses foram depois sendo negociados e precisados ao longo de 2009. Ver, por exemplo, “Irish Lisbon guarantees raise questions”, *euobserver.com*, 04.06.2009. [<http://euobserver.com/18/28240?print=1>] (10.07.2009); “Negotiations on Ireland’s Lisbon guarantees continue”. *Euobserver.com*, 11.06.2009. [<http://euobserver.com/9/28291?print=1>] (07.07.2009).

⁴¹⁰ De facto, apesar da abstenção ter sido elevada (58%), o resultado do referendo traduziu-se numa clara vitória do “sim”, com 67.1% dos eleitores irlandeses a votar favoravelmente o TL, contra 32,9% de votos contra.

⁴¹¹ Cf. “EU leaders give ‘unanimous’ support to Barroso reappointment”. *Euobserver.com*, 19.06.2009. [<http://euobserver.com/9/28336?print=1>] (07.07.2009). Barroso foi depois formalmente nomeado a 09 de Junho de 2009 e reconduzido como presidente da Comissão a 16 de Setembro de 2009.

⁴¹² Barroso foi eleito para o segundo mandato como presidente da Comissão Europeia por uma maioria absoluta, conseguindo 53% dos votos (num total de 382 votos a favor, 292 contra e 117 abstenções). Relembre-se que legalmente Barroso necessitaria apenas de uma maioria relativa (360 em 718 parlamentares) para ser eleito na medida em que é esse o limiar fixado pelas disposições do Tratado de Nice (actualmente em vigor). No entanto, os analistas são unânimes em sublinhar que a maioria absoluta obtida por Barroso contribuirá para aumentar a sua legitimidade, especialmente agora que ficou concluído o processo de ratificação do Tratado de Lisboa (já que este último faz depender a eleição do presidente da Comissão da obtenção de uma maioria absoluta).

⁴¹³ De facto, mesmo depois do voto favorável do TL no segundo referendo irlandês, manteve-se a incerteza em relação à data de conclusão do seu processo de ratificação, já que os presidentes da República Checa e da Polónia continuavam a adiar a assinatura final do texto. Neste sentido, e uma vez que a nova Comissão deveria assumir funções a 01 de Novembro, permaneciam as dúvidas

qual apresentava os seus planos para um futuro próximo da Europa. Uma parte significativa do texto concentra-se na crise económica e nas propostas da Comissão para a sua resolução: maior coordenação das políticas económicas, uma vigilância mais apertada das finanças públicas, a contenção do aumento do desemprego, uma regulamentação financeira responsável e uma reestruturação do sistema bancário europeu. Embora ressalvando que algumas são matérias da competência dos Estados, a Comissão não deixa de reservar para si um papel importante, através do exercício das suas funções de coordenação e supervisão, mas também da sua prerrogativa de iniciar legislação. Embora apresente como linha de força as matérias económicas, este texto não deixa de propor também medidas (ou “orientações políticas”, como são chamadas) para outras temáticas que têm vindo a ganhar um lugar de destaque na agenda da instituição, nomeadamente o reforço da cidadania europeia e da participação cívica, uma resposta coordenada às alterações climáticas, as questões de segurança, a política energética, ou a aposta na investigação e desenvolvimento. Em vários momentos do texto era reafirmada a importância da ratificação do Tratado de Lisboa, sublinhando-se a sua contribuição para melhorar a acção interna e a projecção externa da UE: “[o] Tratado de Lisboa, que espero venha a ser ratificado em breve, dar-nos-á a capacidade institucional para agir (...) [e] constituirá um instrumento que nos permitirá abrir uma nova era na projecção dos interesses da Europa a nível mundial” (Barroso 2009, 1 e 39). O documento termina reafirmando a importância da Comissão enquanto “motor do projecto europeu”, embora sublinhe que “não o pode fazer avançar sozinha”; o apelo foi assim no sentido do estabelecimento de parcerias e da mobilização de todos os “sectores da sociedade: instituições da UE, autoridades nacionais, regionais e locais, empresas, sindicatos e sociedade civil” (Barroso 2009, 44).

11.6 Conclusão

Como foi frequentemente notado por vários actores envolvidos no processo, a CIG 2007 foi uma Conferência *sui generis*, convocada unicamente para discutir os

quanto à composição do novo colégio que, segundo as disposições do Tratado de Nice, teria que ser inferior ao número de Estados. Uma aplicação das regras acordadas em Nice significaria, portanto, a perda de pelo menos um comissário (em relação aos actuais 27). Uma outra solução passaria por prolongar o mandato da primeira Comissão Barroso até o processo de ratificação do TL estar concluído, o que de facto veio a acontecer (ainda que por um período relativamente curto). Cf. “Czechs warned on commissioner as new treaty challenge filed”. *Euobserver.com*, 29.09.2009, [http://euobserver.com/9/28749?print=1] (30.09.2009); “Glimmer of doubt over Polish ratification of Lisbon Treaty”. *Euobserver.com*, 05.10.2009, [http://euobserver.com/9/28780?print=1] (07.10.2009); “Irish vote unleashes flurry of EU activity”. *Euobserver.com*, 03.10.2009, [http://euobserver.com/9/28773?print=1] (07.10.2009).

⁴¹⁴ Ver “Orientações políticas para a próxima Comissão”, 03 de Setembro de 2009. Ver também “Barroso: Europe needs to reinvent itself”. *Euobserver.com*, 03.09.2009, [http://euobserver.com/843/28613?print=1] (28.09.2009).

pormenores finais do acordo político assumido pelos Estados-membros durante a Cimeira de Junho de 2007. Por conseguinte, para a maioria dos Estados, a fase formal das negociações serviria sobretudo para acertar detalhes e dar uma consistência jurídica ao texto já aprovado. Esta foi também a posição abertamente assumida pela Comissão, tendo o seu presidente sublinhado amiúde a importância de os Estados-membros honrarem o compromisso político alcançado (com a participação da Comissão).

Ainda assim, em termos legais, nada obstava a que um, ou vários Estados-membros, exigisse a renegociação de uma determinada matéria durante a CIG, pelo que coube à Presidência Portuguesa fazer uma gestão equilibrada dos dossiês ainda em aberto, e adoptar uma posição firme para desencorajar a reabertura dos assuntos já tratados.

Assinado o Tratado de Lisboa, teve de imediato início o processo de ratificação que, em virtude do método escolhido (a ratificação parlamentar), se esperava estivesse concluído a tempo das eleições para o PE em 2009. No entanto, à semelhança do que havia acontecido com Nice, a ratificação acabaria por marcar passo no único Estado que por força da sua lei fundamental se viu obrigado a convocar o referendo. O “não” dos cidadãos irlandeses não foi, todavia, suficiente para travar em definitivo o processo de ratificação do TL, que continuou sem percalços assinaláveis na grande maioria dos Estados-membros.

Depois de consultas internas, a Irlanda negociou com os restantes parceiros europeus garantias legais destinadas a apaziguar os principais receios relativamente ao TL, e agendou novo referendo. No dia 02 de Outubro de 2009, os cidadãos irlandeses chamados a pronunciarem-se pela segunda vez sobre o Tratado de Lisboa inverteram o sentido de voto do referendo anterior e deram uma confortável maioria ao “sim”⁴¹⁵. Ultrapassado o “obstáculo” irlandês, as atenções centraram-se nos Chefes de Estado da Polónia e da República Checa que, apesar dos votos favoráveis dos respectivos parlamentos, continuavam a adiar a assinatura do Tratado; adiamento que, sublinhe-se, causava sérios entraves à tomada de um conjunto de decisões importantes, nomeadamente a composição da nova Comissão que deveria iniciar funções no início de Novembro. A Polónia concluiria a ratificação do Tratado cerca de uma semana depois do referido na Irlanda (a 10 de Outubro), e a República Checa quase um mês mais tarde

⁴¹⁵ Visivelmente satisfeito com o resultado do referendo irlandês, Barroso (recém nomeado para um segundo mandato como presidente da Comissão Europeia), agradeceu publicamente à Irlanda: “Thank you Ireland! It’s a great day for Ireland; it’s a great day for Europe”. Cf. “Irish vote unleashes flurry of EU activity”, euobserver.com, 03.10.2009, [http://euobserver.com/9/28773?print=1] (07.10.2009).

(03 de Novembro de 2009)⁴¹⁶. O Tratado de Lisboa entrou em vigor a 01 de Dezembro de 2009.

⁴¹⁶ O presidente Checo, Vaclav Klaus, aceitou assinar o TL depois de os restantes Estados-membros (reunidos em Bruxelas em 29 e 30 de Outubro) terem concedido à República Checa um *opt out* da Carta dos Direitos Fundamentais (à semelhança do que acontece com o RU e a Polónia), e de o Tribunal Constitucional do país se ter pronunciado pela concordância entre o TL e a Constituição Checa. Cf. “EU treaty closer to ratification after Czech deal agreed”, 30.10.2009, [<http://euobserver.com/9/28913?print=1>] (31.10.2009); “Klaus signature complete EU treaty ratification”, euobserver.com, 03.11.2009, [<http://euobserver.com/9/28932?print=1>] (04.11.2009).

V. CONCLUSÃO

A Comissão Europeia tem sido retratada como uma entidade monolítica e coesa. Porém, é hoje reconhecido que a instituição é uma organização complexa que conjuga a vertente política com a tecnocrática, que abriga diferentes visões e *preferências* sobre o rumo do projecto europeu, e cujas dinâmicas internas condicionam a sua influência⁴¹⁷. A natureza complexa da Comissão está também presente nos diferentes papéis que lhe foram confiados. A Comissão é verdadeiramente uma instituição multi-funções somando actividades de carácter burocrático relacionadas com a execução de políticas, fiscalização, e orçamento, a um conjunto de poderes com uma vertente vincadamente política que envolvem exercer liderança, actuar como mediador, ou fornecer os impulsos necessários ao avanço da integração, em rigor uma verdadeira “force d’initiative” (Barroso 2009b, 6). Com vista a facilitar o desempenho eficaz das suas tarefas, os tratados consagraram o princípio da independência da Comissão. No entanto, é notório que esta independência é amiúde desafiada pelos vários actores que dividem com a instituição o protagonismo na governação da UE – em especial os Estados-membros.

Operacionalizando o modelo Principal-Agente poder-se-ia concluir que os Estados delegaram competências na Comissão essencialmente para reduzir os custos de transacção associados a um processo negocial contínuo no nível comunitário; em simultâneo, criaram mecanismos de controlo destinados a prevenir os previsíveis desvios de agência. Os estudos de caso parecem demonstrar, porém, que as expectáveis tentativas de autonomização do agente – através do desenvolvimento e prosseguimento de uma agenda própria – são coarctadas, mas não totalmente impedidas pelos principais. Significa isto que, apesar do poder assinalável dos Estados para limitar a capacidade de autonomia da Comissão, esta tem desenvolvido características – classificadas por alguns autores como típicas de um governo supranacional⁴¹⁸ – que lhe permitem gerar os incentivos e os recursos para, em determinadas circunstâncias, prosseguir as suas *preferências* com independência. É certo que as chamadas “perdas de agência” são um custo já previsto (e mesmo esperado) pelo modelo de delegação de competências. A

⁴¹⁷ Dito isto, importa sublinhar que, nesta tese, as diferentes dimensões da Comissão foram assinaladas apenas quando a fractura ou a coesão dos diversos actores que compõem a organização foram notoriamente relevantes para explicar os resultados.

⁴¹⁸ Ver, por exemplo, Simon Hix. 2005. *The Political System of the European Union*. 2nd. ed. New York: Palgrave Macmillan, p. 70.

questão residirá, portanto, em avaliar em que medida a autonomização da Comissão extravasa aqueles que seriam os efeitos “perversos” endógenos à relação tradicional principal-agente.

Uma parte significativa do esforço de problematização teórico sobre o papel da Comissão tem, com efeito, oscilado entre uma visão intergovernamentalista que retrata a Comissão como um agente passivo e “subserviente” dos Estados-membros, e uma visão neofuncionalista que encara a Comissão como um verdadeiro principal, ou seja, uma entidade política que influencia independentemente e autonomamente o rumo da integração europeia. A minha linha de conclusão aponta para um “retrato” de uma entidade híbrida e multifacetada que a coloca porventura num ponto (não necessariamente intermédio) entre as duas visões, oscilando entre a posição de agente e de quasi-principal em função de um conjunto de factores como o contexto económico e político, a distância que separa as suas *preferências* das *preferências* dos Estados-membros, a natureza do assunto em agenda, ou a coerência da posição e da estratégia assumida pela instituição.

Propus-me nesta tese avaliar a influência da Comissão no processo de reforma dos tratados. Por conseguinte, o estudo centrou-se, embora não se tenha esgotado, na actuação da Comissão nas conferências intergovernamentais de 1985 a 2009. Considerei, para efeitos de análise, não apenas o período que medeia a convocação da conferência intergovernamental e a assinatura do acordo (o que designo por fase formal das negociações), mas também a fase de *agenda-setting* que o precede, e a fase de implementação e legitimação dos resultados que o sucede.

As CIG são tradicionalmente vistas como um palco intergovernamental por excelência, asserção explicada em parte pelo facto de os seus actores mais visíveis – os Estados-membros – terem um poder decisório chave que lhes advém da exigência de unanimidade para a aprovação dos acordos. Não obstante, a conferência intergovernamental, como qualquer negociação internacional multilateral, é uma realidade consideravelmente mais complexa. Com efeito, ao contrário das negociações que deram origem aos tratados de Paris ou de Roma, as CIG configuram mais recentemente plataformas negociais muitas vezes de médio-prazo (algumas chegam a ultrapassar um ano), com uma agenda multi-temática, que decorrem em paralelo em vários níveis, e são conduzidas por diferentes tipos de negociadores. Significa isto que, longe de ser um fórum negocial hermeticamente fechado, a conferência

intergovernamental, nas suas diferentes fases, é permeável à influência de um conjunto diversificado de actores que podem contribuir decisivamente para o resultado final.

A Comissão é o único actor supranacional envolvido em todas as etapas do processo de reforma dos tratados, incluindo a fase formal da negociação. É verdade que esta participação resulta mais de uma prática estabelecida do que de uma base legal; é verdade também que, ao contrário dos Estados-membros, a instituição não tem poder de veto sobre o resultado final. No entanto, desde o precedente aberto por Delors nas negociações para o AUE, a Comissão – ou, em rigor, um grupo de elite dentro da Comissão⁴¹⁹ – tem exercido influência nas CIG, assumindo mesmo, em algumas delas, uma liderança considerada decisiva. Significa isto que o lugar conquistado pela Comissão nas negociações alterou positivamente a dinâmica de um processo que de outra forma seria puramente intergovernamental. Ainda assim, importa sublinhar que cada negociação é um evento *único*, moldado por uma dinâmica negocial própria, um contexto particular, uma agenda específica, e pelas estratégias e personalidades dos negociadores, o que ajuda a explicar uma variação assinalável na capacidade de influência da Comissão.

O papel da Comissão é significativo logo na fase inicial de *agenda-setting*. Nesta etapa, a Comissão exerce a sua influência essencialmente através da participação assídua nos grupos de reflexão criados para preparar a CIG, da sua articulação com outros actores de relevo no processo (caso do Secretariado do Conselho ou da presidência da União), bem como da opinião formal que emite (nos termos do artigo 48º do TUE) e que pode tornar-se a base das negociações. Por outro lado, o processo de reforma dos tratados tem sido caracterizado por uma dinâmica de *unfinished business* que torna previsível (ou mesmo certa) a convocação a prazo de uma nova ronda negocial. Neste sentido, a Comissão (como aliás outros actores) tem sabido explorar esta característica de “perpetuidade” do processo, aproveitando para apresentar propostas durante a fase final das negociações que, notoriamente, se destinam mais à definição da agenda da próxima conferência intergovernamental do que propriamente à CIG em curso (como foi o caso de algumas propostas apresentadas por Prodi na fase final da negociação do Tratado de Nice).

Esta linha de intelecção permite concluir que a Comissão se mostrou particularmente eficiente na definição da agenda das CIG sobre o AUE (1985-6) e sobre

⁴¹⁹Como também notou Dinan (2000, 268): “[t]he Commission’s IGC involvement is limited to a handful of key individuals, the most prominent of whom is the Commission President”.

a UEM (1990-1). Em ambas, a Comissão esteve representada nos grupos preparatórios cujos documentos reproduziram em grande medida as preferências da instituição. Ao contrário, o papel da Comissão foi mais moderado na CIG sobre a “união política” (1990-1), desde logo porque esta conferência foi impulsionada pelos inesperados e surpreendentes desenvolvimentos políticos na Europa de Leste que não permitiram um período adequado de preparação. Em 1996-7, a Comissão conseguiu estabelecer uma parceria proveitosa com o Secretariado do Conselho, o que lhe permitiu inscrever alguns temas que desejava ver debatidos na agenda da CIG. Já em 2000, o facto de a conferência ter sido convocada com objectivos muito específicos e mais circunscritos dificultou a tarefa de *agenda-setter* da Comissão. Ainda assim, a Comissão juntou sinergias com a Presidência Portuguesa para conseguir um alargamento da agenda. O esforço, embora bem sucedido, não foi todavia suficiente para garantir à Comissão um papel de destaque no seio das negociações, à excepção das reformas do Tribunal de Justiça (cujo processo foi efectivamente liderado pela Comissão).

O estudo das várias CIG permite igualmente concluir que o grau de sucesso da Comissão foi também variável na fase formal da negociação. De uma maneira geral, a análise parece demonstrar uma correlação entre a eficiência da Comissão e a natureza dos assuntos negociados. Nesta medida, a Comissão aparenta ser mais eficiente quando a agenda da CIG é dominada por matérias predominantemente económicas e/ou com uma elevada complexidade técnica⁴²⁰, como foi o caso da CIG 1985 (no domínio das políticas) ou da CIG para a UEM. Nestas temáticas, a Comissão aparece numa situação privilegiada, já que o papel que desempenha no dia-a-dia do processo legislativo comunitário lhe garante um conhecimento detalhado sobre o funcionamento das políticas e das instituições da União, e sobre as preferências dos Estados-membros. A Comissão emerge, assim, em condições de explorar em seu proveito os seus imensos recursos “epistémicos” (isto é, informação privilegiada e conhecimentos técnicos especializados), muitas vezes, sublinhe-se por solicitação dos próprios Estados-membros ou, no decorrer da CIG, do país que preside à União⁴²¹.

⁴²⁰ Sublinhe-se que, apesar da sua natureza predominantemente económica, não deixam de ser matérias politicamente relevantes, cuja implementação acarreta muitas vezes elevados custos políticos para os Estados-membros. Distancio-me, pelo menos em parte, do argumento defendido pelos proponentes do enuciado teórico do chamado Intergovernamentalismo Liberal de acordo com o qual os actores supranacionais só apresentam alguma relevância em sectores claramente *low politics*.

⁴²¹ Com efeito, como notam Kassim e Dimitrakopoulos (2007, 100): “[i]t is not (...) the number of officials commanded by the Commission that give it influence, but the specialist knowledge and experience of its officials, which arise from the functions that the organization discharges and its position at the centre of EU business. As well as policy expertise, with officials who, unlike their national counterparts, need to know about policy arrangements across the Union, the Commission has legal expertise that member countries cannot be expected to rival and a greater knowledge of, and familiarity with, EU procedures. In addition, the Secretariat General provides a permanent home within the Commission for a unit that monitors treaty reform and treaty implementation (...) In contrast to the turnover evident in national capitals, the officials called upon to prepare and coordinate the Commission’s input into

Em contraposição, o desempenho da Comissão tende a ser algo mais ineficaz sempre que há uma acentuada “politização” dos assuntos, não apenas porque os Estados-membros adoptam posições mais rígidas em matérias mais políticas, mas também porque se torna mais difícil estabelecer uma ligação entre este tipo de temáticas e a actividade da instituição no dia-a-dia da governação comunitária. Acresce que em tais domínios, a Comissão se revelou por vezes incapaz de apresentar e defender propostas consistentes, ou realistas (como ficou demonstrado na Convenção sobre o futuro da Europa). De notar também que, desde Amesterdão, a posição da Comissão nas reformas dos tratados tem-se complicado na medida em que a instituição tem sido simultaneamente *sujeito* e *objecto* da negociação, um duplo chapéu que obriga a um equilíbrio constante e prejudica a objectividade tradicionalmente associada às suas propostas. Com efeito, no que respeita concretamente às soluções que preconizou para a reforma das suas estruturas e procedimentos, a Comissão apresenta uma baixa taxa de sucesso. O mesmo não acontece, todavia, em questões institucionais mais gerais (como a extensão da co-decisão ou da VMQ), ou mesmo da reforma das outras instituições comunitárias, a propósito das quais a Comissão viu em grande medida satisfeitas as suas preferências.

Igualmente relevante para explicar os diferentes graus de eficiência da Comissão parece ser o tipo de liderança da própria instituição. Um estilo presidencialista e “monopolizador”, como o exercido por Delors⁴²², aparenta ter contribuído para uma imagem de coesão e solidez das preferências da instituição, o que fortaleceu a sua posição negocial. O resultado foi uma Comissão percebida no exterior como uma entidade homogénea, que ganhou o estatuto (à data) de uma espécie de “13º Estado”, e que teve um reconhecido sucesso na salvaguarda das suas escolhas. A coesão interna da instituição aparece, pois, como condição *sine qua non* para a apresentação de uma estratégia concertada e bem coordenada que, por sua vez, se revelou fundamental para o sucesso da instituição na mesa das negociações⁴²³. Com efeito, o nível de fragmentação evidenciado, por exemplo, pela Comissão Prodi durante a Convenção, em 2003, dificultou enormemente o trabalho dos dois comissários que

treaty reform are typically veterans of previous negotiations. Allied to the expectation that the Commission will, in line with its treaty-given mission, attempt to set out an agenda that advances the general European interest, the unique expertise at its disposal serves as a powerful resource”.

⁴²² A este propósito Dinan (2000, 258) escreveu “[r]eflecting Delors’ operational style (...) the Commission pre-SEA, EMU, and EPU opinions and general preparations were a product of a small Delorist clique rather than of the Commission’s services”.

⁴²³ Esta coesão será importante independentemente da agenda negocial, mas ganhará uma relevância acrescida quando está em jogo uma reforma profunda da estrutura e funcionamento da União.

representavam a instituição, acabando por anular a vantagem que poderia resultar da boa performance de Vitorino e de Barnier nas negociações.

Ainda assim, no caso específico da Comissão Delors, cumpre porventura sublinhar que a esta “época de ouro” da instituição não terão sido alheias as ligações privilegiadas que Delors fomentou e manteve com os vários actores europeus (desde grupos de “lobbying” a líderes políticos), o empenho que dispensou às negociações, bem como a existência de um clima político e económico claramente mais favorável ao avanço da integração do que aquele que foi encontrado pelos seus sucessores. De facto, na CIG, como em qualquer outra negociação internacional, o comprometimento do negociador, a capacidade de construir coligações, aliados a um conhecimento profundo do assunto em discussão (todas características reconhecidas a Delors) constituem uma mais valia importante. Já no que ao contexto se refere, a análise permite concluir que as circunstâncias específicas que envolveram as diferentes CIG condicionaram também os seus resultados finais. Em especial, um notório recrudescer dos nacionalismos e o consequente esbater do europeísmo identificáveis no período pós-Maastricht parece ter limitado o sucesso dos actores que, como a Comissão, advogam uma visão tendencialmente mais integracionista.

Concluída a CIG, segue-se a fase de ratificação do novo tratado durante a qual a Comissão não tem qualquer poder formal. Não obstante, talvez pelo lugar privilegiado de parceiro negocial que ocupa, tornou-se expectável que, independentemente do seu “grau de satisfação”, a Comissão subscreva o resultado final, e incite as autoridades nacionais competentes a encetarem um processo célere de ratificação. A instituição surge no papel activo de *legitimadora* [meu sublinhado] do acordo obtido, papel que condiciona não apenas os seus documentos oficiais e os discursos das suas figuras mais visíveis, mas também a própria actividade diária da Comissão. Percebe-se assim que a Comissão (e em especial o seu presidente) tenha aparecido sistematicamente como “bode expiatório” dos percalços sofridos por alguns processos de ratificação, acusação justificada não apenas pela sua inacção (quando dela se esperava uma vigorosa defesa do tratado em causa), mas também, talvez mais surpreendentemente, pela sua acção (ou seja, por prosseguir o seu programa de actividades sem considerar o impacto de determinadas medidas na votação do tratado).

Pelo exposto, uma avaliação do papel da Comissão nas diferentes etapas do processo de reforma dos tratados não permite identificar um padrão consistente e linear em termos de liderança e influência da instituição. Na realidade, um olhar sobre o

desempenho da Comissão nas diversas CIG desde 1985 poderia apontar mesmo para uma secundarização do seu papel: “(...) in a more long-term perspective, the Commission’s role in constitutional politics is a story of decline – from the significant impact that Delors had on the SEA to the institution’s much more reduced say in the post-Maastricht reform era” (Christiansen and Reh 2009, 105-6); mas, como sublinham os mesmos autores (2009, 170), na CIG 1985 um conjunto de factores favoráveis à liderança da Comissão convergiram abrindo uma janela de oportunidade que, naquelas circunstâncias, não se voltaria a repetir. Significa isto que, na prática, uma avaliação mais justa do desempenho da Comissão terá que ter em conta um leque diversificado de variáveis – contexto, a natureza da agenda, o tipo de liderança da instituição, a estratégia adoptada, a coesão e preparação da equipa negocial, a razoabilidade das suas propostas, a capacidade para construir coligações, entre outros - que condicionam os resultados independentemente do poder relativo de cada negociador⁴²⁴. Por outro lado, a avaliação dos resultados parecerá francamente mais favorável à Comissão quando a nossa análise rejeita a comparação simples entre os interesses defendidos pela instituição e o resultado final da negociação *em cada* CIG, para se concentrar nos resultados *ao longo* do processo, na medida em que uma percentagem significativa das preferências da Comissão acabou, no médio prazo, por encontrar eco nos tratados (Ver Anexo I, Quadro 7). Ora, entendendo-se a própria constitucionalização da UE como um processo⁴²⁵ que vai evoluindo com as diferentes rondas negociais, muitas delas directamente impulsionadas pelo normal desenvolvimento do *policy-making* diário da Comunidade, poder-se-á argumentar que o papel da Comissão (como o de outros actores supranacionais) no rumo do processo de integração europeia está longe de ser despidendo:

“[t]he Commission’s ability to get the ball rolling and to set the terms of the subsequent negotiations does not necessarily endorse supranational

⁴²⁴ Na verdade, a teoria da negociação internacional vem confirmar esta assumpção. Embora o senso comum tenda a considerar que, numa negociação, o “lado mais forte vence”, isto nem sempre acontece. Esta aparente contradição é facilmente explicada pelo chamado “dilema do negociador”: quanto mais forte é o negociador maior é a probabilidade de conseguir um acordo que lhe seja favorável, mas menor é a probabilidade de conseguir um acordo, e, por sua vez, quanto mais fraco é o negociador maior a probabilidade de conseguir um acordo, mas menor a probabilidade de conseguir um acordo que lhe seja favorável. Ora, significa isto que mesmo um negociador claramente mais forte precisa frequentemente de assumir uma posição mais moderada, na medida em que exigências demasiadamente elevadas poderão tornar o acordo menos interessante que o não-acordo para a outra parte (sobretudo se esta conhecer bem o seu “BATNA” - Best alternative to a negotiated agreement) levando-a a rejeitar a proposta. É certo que, no caso concreto das CIG, a Comissão não tem poder de veto, pelo que não está em pé de igualdade com os Estados. No entanto, a sua habilidade negocial e a sua capacidade para construir alianças (também com os Estados) tem ajudado a instituição a ultrapassar ou pelo menos a minimizar esta desvantagem formal.

⁴²⁵ No mesmo sentido, Beach e Christiansen (2007, 1163) consideram: “Constitutional politics in the Union have turned out to be a process rather than a single event (...) constitutional politics proceeded through several stages, each building on the achievements and problems encountered previously (...)”.

institutionalism but it does point to a major weakness of liberal intergovernmentalism, which tends to dismiss the contributions of non-state actors to treaty reform and integration acceleration in the ‘new’ EC of the late 1980s, and to the emergence and development of the EU in the 1990s” (Dinan 2000, 252-3).

Sustento, por conseguinte, que a estratégia nitidamente mais *low profile* da Comissão nas últimas CIG (e até um relativo insucesso em algumas das negociações) não confirma necessariamente um declínio da importância da instituição no seio do sistema político da UE⁴²⁶. Reforçando o meu argumento, John Palmer (2010)⁴²⁷ nota: “(...) the point about its [the Commission] weakening can be greatly over-stated (...) if the presidential Commission emerges more strongly (...) the Commission will play a more important part in the balance of powers than some people right now imagine”. É verdade que assistimos nos últimos anos a uma tentativa (por vezes bem sucedida) de fortalecimento dos traços menos supranacionais da União; a própria Convenção – um método de reforma dos tratados que em teoria poderia ser conceptualizado como mais supranacional – acabou por produzir um conjunto de propostas que poderão reforçar o poder dos Estados-membros. Esta “viragem intergovernamentalista” (como é por alguns classificada) vai ao encontro de teses como o intergovernamentalismo liberal que sobrevalorizam a capacidade de decisão dos Estados e desvalorizam (ou ignoram mesmo) o papel dos actores supranacionais. Não obstante, esta evidência poderá paradoxalmente confirmar a asserção anterior, na medida em que, num ambiente consideravelmente mais “hostil”, a Comissão tem conseguido travar as principais tentativas para coarctar a sua independência, e tem, em alguns casos, sido bem sucedida na expansão das competências da Comunidade e, portanto, das suas próprias competências.

Não pretendo com isso contrariar a premissa de que os governos nacionais retêm efectivamente um poder decisório considerável no actual figurino da UE. Tal não significa, porém, que os Estados sejam os *únicos* com capacidade para negociar o futuro do processo de integração. Uma tal conclusão, parece-me, seria possível apenas se o

⁴²⁶ Aliás, como refere Peterson (2006, 516) “[i]t is, of course, impossible to study or gauge the credibility of the Commission in isolation from that of the EU system as a whole. A central feature of the ‘new governance’ is that the boundaries between institutions inevitably (and often desirably) blur in modern world of policy design and shaping (...) In this context, the Commission has no monopoly on institutional weaknesses and pathologies”.

⁴²⁷ Ver, “European Union Tenth Report”, House of Lords, Monday 15 March 2010. [[http:// www. Publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/ldcom/62/6208.htm](http://www.Publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/ldcom/62/6208.htm)] (15.03.2010).

estudo ignorasse a relevância analítica das variáveis que condicionam os processos negociais, fixando-se apenas na fase final de decisão. Ora, tal equivaleria a encarar a negociação como uma “caixa negra”, o que comporta, em minha opinião, um risco de enviesamento da análise⁴²⁸, na medida em que apontará tautologicamente para a importância dos Estados - que detêm o poder de veto final - quando, na realidade, a complexidade subjacente a uma negociação multilateral, multi-nível, e multi-temática torna especialmente difícil avaliar como, e em que momento do processo, cada decisão é moldada e, por conseguinte, quem influenciou verdadeiramente o resultado final. Na mesma linha Beach e Mazzucelli (2007, 227) assinalam que:

“European Union constitutional negotiations are complex and often quiet messy and chaotic affairs. The final deal is by no means a given when governments sit down at the negotiating table to discuss sensitive constitutional reforms on an often large range of complex topics. A mutually acceptable compromise does not materialize by itself; *it is the result of a long and often complicated negotiation process*” [meu sublinhado].

Neste sentido, o papel da Comissão⁴²⁹ afigura-se como um elemento crucial para explicar a direcção do projecto europeu; desde logo porque, quer se trate do dia-a-dia do processo legislativo comunitário ou de uma CIG, se espera (e por vezes exige) que a Comissão contribua para a definição da agenda, seja capaz de fundamentar e sustentar as suas propostas, mobilize os apoios necessários, e aja a posteriori como legitimador dos resultados.

Parece, pois, que numa União que está em permanente movimento, a influência e relevância da Comissão dependerá, menos do poder dos Estados e das outras instituições (em especial do PE) para controlar a sua autonomia, e mais da sua capacidade para se adaptar, e ajustar as suas políticas e programas, ao contexto político e económico em que se movimenta. O projecto europeu necessita de liderança para avançar. Para assumir este papel, a Comissão precisa de ser simultaneamente um *purposeful opportunist* e um criador de oportunidades. Como enunciou recentemente o presidente da Comissão Europeia:

⁴²⁸ No mesmo sentido, Beach (2003, 16) notou: “[t]hat changes in the negotiation context and process matter for the relative strengths of actors points to the need for integration theories to open the ‘black box’ of actual negotiation processes, instead of treating all actors as functionally equivalent, and that treaty reform outcomes are solely determined by patterns of converging actors preferences”.

⁴²⁹ E, em rigor, de outras instituições comunitárias como o PE ou o TJCE.

“(…) só a Comissão tem a autoridade, a capacidade administrativa e os conhecimentos técnicos para apresentar propostas que tenham em conta os interesses de todos os Estados-membros e de todos os cidadãos e só ela tem a visão de longo prazo que lhe permite encontrar soluções para as grandes questões que enfrentamos actualmente. Só a Comissão tem a autoridade e independência para tratar de forma equitativa todos os Estados-Membros a nível da execução das obrigações impostas pelos tratados e pela legislação” (Barroso 2009a, 43)”.

Mas, a Comissão não age isoladamente; antes está inserida num sistema de governação onde, como nota Peterson (2006, 517), “the boundaries between institutions inevitably (and often desirably) blur in the modern world of policy design and shaping”. Significa isto que o sucesso da Comissão passará igualmente pela sua inteligência e destreza em explorar sinergias, construir coligações (com as outras instituições e com os Estados-membros), e, talvez mais importante, pelo reconhecimento implícito de que não detém o monopólio das “boas ideias”.

Como sublinhou ainda o próprio presidente da Comissão, Barroso, as relações entre os diferentes protagonistas da UE não podem ser encaradas como um jogo de soma nula, em que o exercício do poder de uns se faz em detrimento do poder de outros⁴³⁰; antes devem, pois, ser vistas como uma parceria em que a liderança e o empenho de vários actores (e por vezes de todos) poderão ser necessários para responder com eficácia aos novos desafios de um mundo globalizado. Tal pressuporia abandonar a recorrente tentação de estabelecer uma hierarquização de poder entre os Estados e a União e entre as próprias instituições da UE. A acontecer, estaria porventura dado o passo para uma governação “mais colectiva” da União Europeia “with the Commission repositioned as a manager and a scrutineer of a Network Europe” (Peterson 2006, 518); certamente um sistema político mais afastado do clássico paradigma nacional, mas exequível num modelo de integração que não aspira a criar um Estado.

A chave para a centralidade especial da Comissão parece residir, pois, principalmente na sua capacidade para se metamorfosear e ajustar à dinâmica evolutiva do processo de integração. Refira-se, como apontamento final, que esta capacidade de

⁴³⁰ Citando o exemplo das alterações climáticas, Barroso (2009a, 44) nota: “[f]oi necessária a liderança política da Comissão Europeia, do Parlamento Europeu e do Conselho Europeu; será necessário o empenhamento das autoridades nacionais, regionais e locais para se continuar a avançar; e é necessária a contribuição dos parceiros sociais e de toda a sociedade civil para galvanizar todos os sectores da sociedade para uma mudança de atitude. Seria um desastre encarar este desafio como um jogo de soma zero, em que a acção de um nível dos poderes públicos se faz em detrimento dos outros”.

transmutação é exigida também aos outros actores, incluindo os Estados-membros. Neste caso, a adaptação passará pelo reconhecimento e aceitação de que o processo de decisão na UE é, no mínimo, bipartido e que, portanto, se reparte entre os Estados-membros e as instituições comunitárias. O sistema de governação comunitário põe, por conseguinte, em evidência um menor grau de “utilidade” do conceito tradicional de soberania, pensado no quadro de sistema clássico territorializado, com um número limitado de actores, que só muito parcialmente poderá aplicar-se à realidade actual⁴³¹.

⁴³¹ Sobre esta matéria ver, em especial, Luís Lobo-Fernandes. 2006. “Da Integração à Governação Europeia: Portugal, Europeização e o Carácter Multi-Sistémico da UE”. *Nação e Defesa*, Outono-Inverno 2006, nº 115, 3ª Série, pp.143-65.

Anexo 1 - Quadro 7
PRINCIPAIS PREFERÊNCIAS DA COMISSÃO 1985 – 2007

ASSUNTO	PREFERÊNCIAS DA COMISSÃO		RESULTADO		
			TS	PS	NS
Reforma institucional/Processo de decisão	Comissão	Reforço dos poderes executivos da Comissão		X	
		Defesa do princípio do monopólio da iniciativa legislativa	X		
		Composição: um comissário por Estado-membro ou redução do colégio	X ⁴³²		
	Conselho de Ministros	Manutenção das presidências rotativas nas formações do Conselho de Ministros (excepção para a formação dos MNE)	X ⁴³³		
		Método de decisão por dupla maioria (simples)		X ⁴³⁴	
	Conselho Europeu	Manutenção das presidências rotativas			X
	PE	Reforço gradual (moderado) dos poderes da instituição		X ⁴³⁵	
		Diminuição do número de parlamentares		X	
	TJCE	Reforma do TJCE e reforço do seu papel	X		
	VMQ	VMQ como regra	X		
Novas áreas de competência e reforma das áreas de competência existentes	Procedimentos de decisão	Co-decisão como regra	X		
	Mercado interno	Conclusão do mercado interno	X		
	UEM	Criação e conclusão de uma UEM	X		
	Governança Económica	Reforço do papel da Comissão na governação económica		X ⁴³⁶	
	Política Social	Harmonização gradual das regras nesta matéria		X	
	Política comercial	Extensão da política comercial comum aos serviços, propriedade intelectual e investimento		X	
PESC/ PESD	Política energética e política ambiental	Coordenação da acção dos Estados-membros nestas matérias; elevadas a áreas prioritárias	X		
	Reforço significativo do papel da Comissão na PESC				X ⁴³⁷
	Criação de uma identidade europeia de segurança e defesa		X		
JAÍ	Extensão da flexibilidade ao domínio do segundo pilar			X	
	Comunitarização gradual do terceiro pilar		X		
CDFUE	Validade jurídica da CDFUE		X		
Estrutura do Tratado	Estrutura única			X	

Legenda: TS – Totalmente satisfeitas PS – Parcialmente satisfeitas NS – Não satisfeitas

⁴³² Posição da Comissão oscilou entre a defesa da manutenção de um comissário por Estado-membro e a redução do colégio de comissários.

⁴³³ Presidências rotativas mantiveram-se para as formações do Conselho de Ministros (com excepção do Conselho dos Negócios Estrangeiros)

⁴³⁴ Foi adoptado um sistema de dupla maioria, mas com uma ponderação diferente da proposta pela Comissão.

⁴³⁵ Comissão mostrou-se inicialmente contra à introdução do procedimento de co-decisão (CIG 1992-3). No entanto, nas reformas dos tratados que se seguiram a Comissão advogou consistentemente uma extensão da aplicação desse procedimento a novos domínios.

⁴³⁶ Comissão conseguiu um reforço moderado das suas prerrogativas de fiscalização nesta matéria.

⁴³⁷ A Comissão não viu satisfeitas as suas pretensões nesta matéria. De facto, apesar do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança ser um dos vice-presidentes da Comissão, o Tratado estipula que em matéria de política de segurança as orientações serão dadas pelo Conselho Europeu. Ainda assim, deve referir-se que seria, nesta altura, prematura uma avaliação definitiva das consequências que advirão da fusão dos dois cargos anteriormente em funcionamento (Alto Representante para a PESC e comissário para as Relações Externas) e da criação do novo Serviço de Acção Externa.

BIBLIOGRAFIA

Referências bibliográficas:

- Alesina, Alberto, and Francesco Giavazzi. 2006. *The Future of Europe: Reform or Decline*. Cambridge: The MIT Press.
- Alves, Rui Henrique. 2009. *A Europa no pós-Euro: Desafios e Respostas*. Porto: Vida Económica.
- Andersen, Svein S., and Kjell A. Eliassen. 2001. *Making Policy in Europe*. 2nd ed. London: Sage Publications.
- Archer, Clive. 2000. *The European Union: Structure and Process*. 3rd ed. London: Continuum.
- Bache, Ian, and Stephen George. 2006. *Politics in the European Union*. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press.
- Bainbridge, Timothy. 1998. *The Penguin Companion to European Union*. 2nd ed. London: Penguin Books.
- Barnier, Michel. 2001. "Reforming the Institutions for the Enlargement: A Commission Perspective". In *The Treaty of Nice Explained*, ed. Martyn Bond and Kim Feus. London: The Federal Trust.
- Barroso, José Manuel Durão. 2006. "The future of Europe". Speech/06/780, 5 December 2006.
- _____. 2007. "Giving Europe the means to meet 21st century goals". Speech/07/252, 25 April 2007.
- _____. 2007. "Debate on the informal Council in Lisbon". Speech/07/649, 23 October 2007.
- _____. 2007. "Traité de Lisbonne: un traité pour une Europe du 21^e siècle", Speech/07/818, 13 décembre 2007.
- _____. 2008. "The Treaty of Lisbon and the Future of the European Union", SPeech/08/392, 15 July 2008.
- _____. 2009a. "Orientações Políticas para a Próxima Comissão", Bruxelas, 03 de Setembro de 2009.
- _____. 2009b. "L'Europe: Une Force d'Initiative et de Proposition dans un Monde

- em Mutation”. In *A Europe of Achievements in a Changing World : Visions of Leading Policymakers and Academics*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Bauer, Michael W. 2002. “Reforming the European Commission – A (Missed?) Academic Opportunity”. *European Integration Online Papers*, Vol. 6 (2002), n° 8 [<http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-008a.htm>] (22.10.2002).
- Beach, Dereck. 2003. “Towards a New Method of Constitutional Bargaining?”. *The Federal Trust*, Online Paper 13/03, [[http://www. Fedtrust.co.uk/eu_constitution](http://www.Fedtrust.co.uk/eu_constitution)] (02.07.2009).
- _____. 2005. *The Dynamics of European Integration: Why and When Institutions Matter*. London: Palgrave Macmillan.
- _____. 2006. “The European Commission and the Council Secretariat”. In *The Treaty of Nice: Actor, Preferences, Bargaining and Institutional Choice*, ed. Finn Laursen. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- Beach, Derek, and Colette Mazzucelli, eds. 2007. *Leadership in the Big Bangs of European Integration*. New York: Palgrave Macmillan.
- Beach, Dereck, and Thomas Christiansen. 2007. “Introduction: Political Agency in the Constitutional Politics of the European Union”. *Journal of European Public Policy*, 14:8 December 2007, pp. 1163-6.
- Bendor, J., A. Glazer, and T. Hammond. 2001. “Theories of Delegation”. *Annual Review of Political Science*, 2001, 4, pp. 235-69.
- Best, Edward. 2008. “From Rome to Lisbon: Really the End of the Road”. *Eipascope*, Special Issue, n° 2008/1, pp. 5-6.
- _____. 2008. “The Lisbon Treaty: A Qualified Advance for EU Decision-Making and Governance”. *Eipascope*, Special Issue, n° 2008/1, pp. 7-12.
- Best, Edward, Mark Gray, and Alexander Stubb, eds. 2000. *Rethinking the European Union: IGC 2000 and Beyond*. Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Bevir, Mark, and A. W. Rhodes. 2001. “A Decentered Theory of Governance: Rational Choice, Institutionalism, and Interpretation”. Working Paper 2001-10, Institute of Governmental Studies.
- Bomberg, Elizabeth, and Alexander Stubb. 2005. *The European Union: How does it Work?* Oxford: Oxford University Press.

- Bond, Martyn, and Kim Feus, ed. 2001. *The Treaty of Nice Explained*. London: The Federal Trust.
- Borrás, Sasana. 2007. "The European Commission as Network Broker". *European Integration Online Papers*, vol.11 (2007), nº 01 [<http://eiop.or.at/eiop/texte/2007-001a.htm>] (28.05.2008).
- Borzel, Tanja A. 1997. "What's Special About Policy Networks? – An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance". *EIOP*, Vol. 1 (1997), nº 16 [<http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-016a.htm>] (12.02.2006).
- Borzel, Tanja A., and Rachel A. Cichowski, eds. 2003. *The State of the European Union: Law, Politics, and Society*. Vol. 6. Oxford: Oxford University Press.
- Braithwaite, John. 2008. *Regulatory Capitalism: How it Works, Ideas for Making it Work Better*. Northampton, MA: Edward Elgar.
- Branch, Ann P., and Jakob C. Ohrgaard. 1999. "Trapped in the Supranational-Intergovernmental Dichotomy: a Response to Stone Sweet and Sandholtz". *Journal of European Public Policy*, 6:1, March 1999, pp. 123-43.
- Budden, Philip. 2002. "Observations on the Single European Act and 'Relaunch of Europe': a Less 'Intergovernmental' reading of the 1985 Intergovernmental Conference". *Journal of European Public Policy*, 9:1 February, pp. 76-97.
- Buitenen, Paul Van. 2000. *Blowing the Whistle: One Man's Fight Against Fraud in the European Commission*. London: Politico's Publishing.
- Burns, Charlotte. 2004. "Codecision and the European Commission: a Study of Declining Influence?". *Journal of European Public Policy*, 11:1, February 2004, pp. 1-18.
- Calleo, David P. 2003. *Rethinking Europe's Future*. Princeton: Princeton University Press.
- Cameron, David. 1992. "The 1992 Initiative: Causes and Consequences". In Alberta Sbragia, ed. *Europolitics: Institutions and Policymaking in the 'New' European Community*. Washington DC: Brookings Institution.
- Camero, Fraser, ed. 2004. *The Future of Europe: Integration and Enlargement*. London: Routledge.
- Camisão, Isabel. 2003. "A União Europeia pós-Nice na Bifurcação: Que Caminho(s)?" Dissertação de Mestrado apresentada na Universidade do Minho para a obtenção do grau de Mestre em Estudos Europeus, Setembro de 2003.

- _____. 2007. “Os Limites das Teorias Clássicas da Integração para Medir a Importância das Instituições: o Caso da Comissão Europeia”. *Relações Internacionais*, nº 16, Dezembro de 2007, pp. 117-127.
- Camisão, Isabel, e Luís Lobo-Fernandes. 2005. *Construir a Europa: O Processo de Integração entre a Teoria e a História*. Cascais: Principia.
- _____. 2006. “Pragmatismo e Evolução Neofederal na Construção Europeia ou a Inversão da Questão do Federalismo”. *Perspectivas*, nº 2, Dezembro, pp. 55-62.
- Caporaso, James A. 2000. *Dilemmas of Regional Integration*. Boulder, CO: Westview Press.
- Caporaso, James A., and Joerg Wittenbrinck. 2006. “The New Modes of Governance and Political Authority in Europe”. *Journal of European Public Policy* 13:4 June, pp. 471-480.
- Christiansen, Thomas. 1997. “Tensions of European Governance: Politicized Bureaucracy and multiple accountability in the European Commission”. *Journal of European Public Policy*, 4:1 March 1997, pp. 73-90.
- _____. 2001. “Intra-institutional Politics and Inter- institutional Relations in the EU: Towards Coherent Governance?”. *Journal of European Public Policy*, 8:5, October 2001, pp. 747-69.
- _____. 2002. “The Role of Supranational Actors in EU Treaty Reform”. *Journal of European Public Policy*, 9:1 February, pp. 33-53.
- _____. 2008. *The Institutional Politics of European Union: An Analysis of Administrative Governance and Constitutional Reform in the EU*. PhD Thesis, Department of Political Science, Maastricht University.
- _____. 2008. “The EU Treaty Reform Process Since 2000: The Highs and Lows of Constitutionalising the European Union”. *Eipascope*, Special Issue, nº 2008/1, pp. 39-44.
- Christiansen, Thomas, and Knud Eric Jørgensen. 1998. “Negotiating Treaty Reform in the European Union: The Role of the European Commission”. *International Negotiation*, Vol. 3, nº 3. pp. 435-52.
- _____. 1999. “The Amsterdam Process: A Structurationist Perspective on EU Treaty Reform”. *European Integration Online Papers (EIoP)*, vol. 3 (1999), nº 1. [<http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-001a.htm>] (25.06.2008).

- Christiansen, Thomas, Gerda Falkner, and Knud Erik Jorgensen. 2002. "Theorizing EU Treaty Reform: Beyond Diplomacy and Bargaining". *Journal of European Public Policy*, 9:1 February, pp. 12-32.
- Christiansen, Thomas, and Mark Gray. 2004. "The European Commission in a Period of Change: A New Administration for a New European Union?". *Eipascope*, nº 3, 2004, pp. 20-24.
- Christiansen, Thomas, and Christine Reh. 2009. *Constitutionalising the European Union*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Chryssochoou, Dimitris N. (S/data). "Integration Theory and Treaty Reform: A Consociationalist Approach". University of Exeter.
- _____. 2009. *Theorizing European Integration*. 2nd ed. London: Routledge.
- Cini, Michelle. 1999. "Framing the European Commission Role : From Autonomy to Influence". Paper presented at the Biennial conference of the European Community Studies Association, Pittsburgh, 2-5 June 1999.
- _____. 2007. *European Union Politics*. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press.
- Cini, Michelle, and Angela K. Bourne, eds. 2006. *Palgrave Advances in European Union Studies*. London: Palgrave Macmillan.
- Cohen, Michael D., James G. March, and Johan P. Olsen. 1972. "A Garbage Can Model of Organizational Choice". *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, nº 1, pp. 1-25.
- Coombes, David. 1970. *Politics and Bureaucracy in the European Community: A Portrait of the Commission of the E.E.C.*. London: George Allen and Unwin.
- Costa, Francisco Seixas da. 2002. *Diplomacia Europeia: Instituições, Alargamento e o Futuro da União*. Lisboa: Dom Quixote.
- Covas, António. 1996. *A Revisão do Tratado da União Europeia: Contributos para a Conferência Intergovernamental de 1996*. Oeiras: Celta Editora.
- Cowles, Maria Green, James Caporaso, and Thomas Risse, eds. 2001. *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca: Cornell University Press.
- Cram, Laura. [1997] 2004. *Policy-making in the EU: Conceptual Lenses and the Integration Process*. London: Routledge.
- _____. 2001. "Whither the Commission? Reform, Renewal and the Issue-attention Cycle". *Journal of European Public Policy*, 8:5, October 2001, pp. 770-86.
- Cram, Laura, Desmond Dinan, and Neill Nugent, eds. 1999. *Developments in the European Union*. New York: St. Martin's Press.

- Cuba, Lee. 2002. *A Short Guide to Writing About Social Science*. 4th ed. New York: Longman.
- Dehousse, Renaud. 2003. "Comitology: Who Watches the Watchmen?". *Journal of European Public Policy*, 10:5, October 2003, pp. 798-813.
- _____. 2006. "Delegation of Powers in the European Union: The Need for a Multi-Principals Model". Centre d'Études Européennes de Sciences Po, Draft, 12 November 2006.
- Dehousse, Renaud, and Florence Deloche-Gaudez. (S/data). "The Making of a Transnational Constitution: An Institutional Perspective on the European Convention". Centre d'Études Européennes de Sciences Po, Paris.
- Delors, Jacques. 1990. "Introductory remarks (Press conference by President Delors before the Rome European Council on 14 and 15 December)", Strasbourg, 12 December 1990.
- _____. 2004. *Memórias*. Lisboa: Quetzal Editores.
- Devuyst, Youri. 2005. *The European Union Transformed: Community Method and Institutional Evolution from the Schuman Plan to the Constitution for Europe*. Brussels: P.I.E.-Peter Lang.
- Dimitrakopoulos, Dionyssi G. ed. 2004. *The Changing European Commission*. Manchester: Manchester University Press.
- Dinan, Desmond. 1993. *Historical Dictionary of the European Community*. Metuchen, N. J.: The Scarecrow Press.
- _____. 1997. "The Commission and the Reform Process". In *The Politics of European Treaty Reform: The 1996 Intergovernmental Conference and Beyond*, ed. Geoffrey Edwards, and Alfred Pijpers. London: Pinter.
- _____. 1999a. *Ever Closer Union: An Introduction to European Integration*. New York: Palgrave.
- _____. 1999b. "Treaty Change in the European Union". In *Developments in the European Union*, ed. Laura Cram, Desmond Dinan, and Neill Nugent. New York: St. Martin's Press.
- _____. 2000. "The Commission and the IGC's". In *At the Heart of the Union: Studies of the European Commission*, 2nd ed., ed. Neill Nugent. London: Macmillan Press.
- _____. 2006. *Origins and Evolution of the European Union*. Oxford: Oxford University Press.

- Dinan, Desmond, and Sophie Vanhoonacker. 2000/2001. "IGC 2000 Watch". *ECSA Review* (European Community Studies Association), Vol. 13, n° 2-4, 2000, and Vol. 14, n° 1, 2001. [<http://aei.pitt.edu/64/01/IGCWatchSeries.html>] (11.02.2009).
- Doleys, Thomas J. 2000. "Member States and the European Commission: Theoretical Insights from the New Economics of Organization". *Journal of European Public Policy*, 7:4, October 2000, pp. 532-53.
- Donnelly, Brendan. 2008. "Justice and Home Affairs in the Lisbon Treaty: A Constitutionalising Clarification?". *Eipascope*, Special Issue, n° 2008/1, pp. 19-23.
- Dowding, Keith. 2008. "Institutionalist Research on the European Union: A Critical Review". *European Union Politics*, Vol. 1 (1), pp. 125-44.
- Drake, Helen. 2000. *Jacques Delors: Perspectives on a European Leader*. London: Routledge.
- Duff, Andrew. 2009. *Saving the European Union: The Logic of the Lisbon Treaty*. London: Shoehorn.
- Duff, Andrew, John Pinder, and Roy Pryce, eds. 1994. *Maastricht and Beyond: Building the European Union*. London: Routledge.
- Duke, Simon. 2008. "The Lisbon Treaty and External Relations". *Eipascope*, Special Issue, n° 2008/1, pp. 13-18.
- Edwards, Geoffrey, and Alfred Pijpers, eds. 1997. *The Politics of European Treaty Reform: The 1996 Intergovernmental Conference and Beyond*. London: Pinter.
- Egeberg, Morten. 2004. "Organising Institutional Autonomy in a Political Context: Enduring Tensions in the European Commission's Development". *Arena Working Papers*, WP 02/04.
- _____. 2005. "Executive Politics as Usual: Role Behaviour and Conflict Dimensions in the College of European Commissioners". *Arena Working Papers*, n° 17, March 2005.
- Elgström, Ole, and Christer Jönsson. 2000. "Negotiation in the European Union: Bargaining or Problem-Solving?". *Journal of European Public Policy*, 7:5, Special Issue, pp. 684-704.
- Epstein, David, and Sharyn O'Halloran. 1999. *Delegating Powers: A Transactional Cost Politics Approach to Policy-making under Separate Powers*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Etzioni, Amitai. 2001. *The Political Unification Revisited: On Building Supranational Communities*. Maryland: Lexington Books.
- _____. [s/data]. "Delegation Games and Sovereignty". Columbia University.
- European Commission. 2007. *The European Commission 1958-72: History and Memories*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Policy Centre. 2002. "The Commission Draft Constitution: a Constructive Step". *EPC*, Working Paper, 18 December 2002.
- _____. 2007. "Post-Summit Analysis: A Midsummer Night's Treaty". *EPC*, 24.06.2007[http://epc.eu/en/print_this.asp?page=ER/EN/detail&AI=721&1=&11=&t=15] (11.03.2009).
- Falkner, Gerda. 2002. "Introduction: EU Treaty Reform as a Three-Level Process". *Journal of European Public Policy*, 9:1 February, pp. 1-11.
- _____. 2002. "How Intergovernmental are Intergovernmental Conferences? An Example from the Maastricht Treaty Reform". *Journal of European Public Policy*, 9:1 February, pp. 98-119.
- Fischer, Joschka. 2000. "From Confederacy to Federation: Thoughts on the Finality of European Integration". Universidade de Humboldt, 12 de Maio.
- Foucher, Michel. 2009. *L'Europe et l'Avenir du Monde*. Paris : Odile Jacob.
- Franchino, Fabio. 2007. *The Powers of the Union: Delegation in the EU*. Cambridge: Cambridge University Press.
- George, Stephen, and Ian Bache. 2001. *Politics in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Gilardi, Fabrizio. 2008. *Delegation in the Regulatory State: Independent Regulatory Agencies in Western Europe*. Northampton, MA: Edward Elgar.
- Gonidec, P.-F. 1977. *Relations Internationales*. 2ème ed. Paris: Éditions Montchrestien.
- Gorjão-Henriques, Miguel, Org. 2008. *Tratado de Lisboa*. Coimbra: Almedina.
- Grandguillot, Dominique. 2008. *L'Union Européenne après le Traité de Lisbonne*. Paris : Gualino.
- Gray, Mark. 2002. "The European Commission: Seeking the Highest Possible Realistic Line". In *The Amsterdam Treaty: National Preference Formation, Interstate Bargaining and Outcome*, ed. Finn Laursen. Odense: Odense University Press.

- Gray, Mark, and Alexander Stubb. 2001. "The Treaty of Nice: Negotiating a Poisoned Chalice?" (Keynote article). *Journal of Common Market Studies*, volume 39, Annual Review, September, pp. 5-23.
- Gray, Mark, and David Spence. 2006. "The Commission and Intergovernmental Conferences". In *The European Commission*, ed. David Spence with Geoffrey Edwards, 3rd ed. London: John Harper Publishing.
- Graziano, Paolo, and Maarten P. Vink. 2007. *Europeanization: New Research Agendas*. New York: Palgrave Macmillan.
- Greif, Avner, and David D. Laitin. 2004. "A Theory of Endogenous Institutional Change". *American Political Science Review*, vol. 98, n° 4, Novembre 2004, pp. 633-652.
- Grieco, Joseph M., 1996. "State Interests and Institutional Rule Trajectories: A Neorealist Reinterpretation of the Maastricht Treaty and European Economic and Monetary Union". In *Realism: Restatements and Renewal*, ed. Benjamin Frankel. London: Frank Cass.
- Guimarães, Maria Helena. 2010. "How Pervasive are National Regulations in Intra-EU Trade?". *The International Trade Journal: Western Hemispheric Studies*, Volume 24, Issue 1, 2010, pp. 35-51.
- Haas, Ernst B. 1958. *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- _____. 1964. *Beyond the Nation State : Functionalism and International Organization*. Stanford: Stanford University Press.
- _____. 1967. "The Uniting of Europe and the Uniting of Latin America". *Journal of Common Market Studies*, 5.
- Hall, P. and R. Taylor. 1996. "Political Science and the Three New Institutionalisms". *Political Studies*, 44/5, pp. 936-57.
- Hansen-Blom, Jens. 2008. "The Origins of the EU Comitology System: a Case of Informal Agenda-Setting by the Commission". *Journal of European Public Policy*, 15:2 March 2008, pp. 208-226.
- Hawkins, Darren G., et al eds. 2006. *Delegation and Agency in International Organizations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Heywood, Andrew. 2002. *Politics*. 2nd ed. New York: Palgrave Macmillan.
- Hill, Christopher, and Michael Smith. 2005. *International Relations and the European Union*. Oxford: Oxford University Press.

- Hix, Simon. 2005. *The Political System of the European Union*. 2nd ed. New York: Palgrave Macmillan.
- _____. 2008. *What's Wrong with the European Union and How to Fix It*. Cambridge: Polity Press.
- Hix, Simon, and Christophe Crombez. 2005. "Extracting Ideal Point Estimates from Actors' Preferences in the EU Constitutional Negotiations". *European Union Politics*, Vol. 6 (3), pp. 353-76.
- Hooghe, Liesbet. 2001. *The European Commission and the Integration of Europe: Images of Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hooghe, Liesbet, and Gary Marks. 2001. "Types of Multi-Level Governance". *European Integration online Papers (EioP)* Vol. 5 (2001) n° 11.
- _____. 2001. *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield.
- _____. 2003. "Unraveling the Central State, But How? Types of Multi-Level Governance". *American Political Science Review*, Vol. 97 n° 2, 233-43.
- Hurrell, Andrew. 1995. "Regionalism in Theoretical Perspective". In *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order*. Oxford: Oxford University Press.
- Jabko, Nicolas. 1999. "In the Name of the Market: How the European Commission Paved the Way for Monetary Union". *Journal of European Public Policy*, 6:3, September 1999, pp. 475-95.
- Jachtenfuchs, Markus. 2001. "The Governance Approach to European Integration". *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, N° 2, June 2001, pp. 245-64.
- _____. 2002. "Deepening and Widening Integration Theory". *Journal of European Public Policy*, 9:4 August, pp. 650-7.
- Joerges, Christian, and Jurgen Neyer. 1997. "Transforming Strategic Interaction Into Deliberative Problem-Solving: European Comitology in the Foodstuffs Sector". *Journal of European Public Policy*, 4/4 , pp. 609-25.
- Jupille, Joseph, and James A. Caporaso. 1999. "Institutions and the European Union: Beyond International Relations and Comparative Politics". *Annual Review of Political Science*, vol. 2, 1999, pp. 429-44.
- _____. 2002. "Integrating Institutions: Theory, Method, and the Study of the European Union". *Arena Working Paper*, WP 02/27.

- Kassim, Hussein, and Anand Menon. 2003. "The Principal-Agent Approach and the Study of the European Union: Promise Unfulfilled?". *Journal of European Public Policy*, 10:1, February 2003, pp. 121-39.
- _____. 2004. "European Integration Since the 1990s: Member States and the European Commission". *Arena Working Papers*, WP 6/04.
- Kassin, Hussein, and Dionyssi G. Dimitrakopoulos. 2007a. "Leader or Bystander? The European Commission and EU Treaty Reform". In *Leadership in the Big Bangs of European Integration*, ed. Derek Beach, and Colette Mazzucelli. New York: Palgrave Macmillan.
- _____. 2007b. "The European Commission and the Future of Europe". *Journal of European Public Policy*, 18:8, December 2007, pp. 1249-1270.
- Keohane, Robert O., and Stanley Hoffmann. 1991. *The New European Community: Decisionmaking and Institutional Change*. Oxford: Westview Press.
- Kesselman, Mark, et al. 1997. *European Politics in Transition*. 3rd ed. New York: Houghton Mifflin Company.
- Kleine, Mareike. 2007. "Leadership in the European Convention". *Journal of European Public Policy*, 14:8 December 2007, pp. 1227-1248.
- Laursen, Finn. 1997. "The Lessons of Maastricht". In *The Politics of European Treaty Reform: The 1996 Intergovernmental Conference and Beyond*, ed. Geoffrey Edwards, and Alfred Pijpers. London: Pinter.
- _____. 2002. *The Amsterdam Treaty: National Preference Formation, Interstate Bargaining and Outcome*. Odense: Odense University Press.
- _____. 2006a. *The Treaty of Nice: Actor Preferences, Bargaining and Institutional Choice*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- _____. 2006b. "Introduction: Overview of the Intergovernmental Conference 2000 and the Treaty of Nice". In *The Treaty of Nice: Actor Preferences, Bargaining and Institutional Choice*, ed. Finn Laursen. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- Lefort, Bernard. 2001, *Une Europe Inédite: Documents des Archives Jean Monnet Réunis et Introduits par Bernard Lefort*. Villeneuve d'Ascq: Presses Universitaires du Septentrion.
- Leonard, Dick, and Mark Leonard, eds. 2002. *The Pro-European Reader*. Houndmills: Palgrave (in association with the Foreign Policy Centre).

- Lobo-Fernandes, Luís. 1987. "Sistema Internacional: para uma análise do fenómeno da organização internacional". *Factos e Ideias – Revista do Centro de Estudos de Relações Internacionais*, Ano III, n°s 4-5, pp.87-102.
- _____. 1995. "State Autonomy or Transnational Fusion: The European Union and the New Telecommunications Policies". Tese de Doutoramento, University of Cincinnati, USA.
- _____. 2003. "O Labirinto Institucional Europeu". *O Mundo em Português*, Março, pp. 9-10.
- _____. 2005a. "The EU Constitutional Treaty Between Theory and History: Which Political Model?". In *The EU Enlargement: A Chance for All*, ed. Aleksander Wojciech Mikolajczak, and Hanna Mausch. Gniezno : Collegium Europaeum Gnesnense, pp. 93-100.
- _____. 2005b. "Soft Power: O Jogo de Atracção Cultural e as Vantagens da Cooperação". *Relações Internacionais*, 06, Junho 2005, pp. 169-172.
- _____. 2006a. "Da Integração à Governação Europeia: Portugal, Europeização e o Carácter Multi-Sistémico da UE". *Nação e Defesa* Outono-Inverno 2006, n° 115, 3ª Série, pp.143-65.
- _____. 2006b. "El Nexo Político de la Integración: Europeización, Portugal y los Modelos de Poder". *Revista de Estudios Europeos*, n° 44, Septiembre-Diciembre 2006, pp. 67-74.
- _____. 2007. "A Propósito do Tratado de Lisboa: o Parlamento Europeu no Trajecto Democrático da União Europeia". *Estratégia*, n° 24-25, 2º semestre 2007, pp.139-57.
- _____. 2010. "O Tratado de Lisboa e o Paradaxo Comunitário: que Linhas Divisórias entre os Estados-membros e a UE?" (Recensão). *Relações Internacionais*, n° 25, Março 2010, pp. 139-42.
- Lequesne, Christian, et Yves Surel. 2004. *L'Intégration Européenne : Entre Émergence Institutionnelle et Recomposition de l'État*. Paris : Sciences Po Les Presses.
- Llamazares, Iván, y Fernando Reinares, eds. 1999. *Aspectos Políticos y Sociales de la Integración Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Lodge, Juliet, ed. 1993. *The European Community and the Challenge of the Future*. 2nd ed. New York: St. Martin's Press.

- Ludlow, Peter. 1991. "The European Commission". In *The New European Community: Decisionmaking and Institutional Change*, ed. Robert O. Keohane, and Stanley Hoffmann. Oxford: Westview Press.
- _____. 2004. "Brussels Breakdown". *Prospect*, issue 95, February 2004.
- Magnette, Paul. 2001. "Quo vadis Europe". In *Europe 2004 – Le Grande Debat: Setting the Agenda and Outlining the Options*. Jean Monnet Groupe on the Future of Europe, Brussels, 15 e 16 de Outubro de 2001. [http://www.consuniv.org/post_nice/contributions.html].
- Majone, Giandomenico. 1996. *Regulating Europe*. New York: Routledge.
- _____. 2001. "Two Logics of Delegation: Agency and fiduciary Relations in EU Governance". *European Union Politics*, 2 (I), pp. 103-21.
- _____. 2006. "The Common Sense of European Integration". *Journal of European Public Policy*, 13:5, August 2006, pp. 607-26.
- Martínez, Jesús M. Alonso, e Alberto A. Herrero de la Fuente, coord. 2007. *El Tratado de Roma en su Cincuenta Aniversario (1957-2007): Un Balance Socioeconómico de la Integración Europea*. Granada: Editorial Comares.
- Martins, Guilherme d'Oliveira. 2003. *Que Constituição para a União Europeia?: Análise do Projecto de Constituição*. Lisboa: Gradiva.
- _____. 2004. *O Novo Tratado Constitucional Europeu: Da Constituição à CIG*. Lisboa: Gradiva.
- McCormick, John. 1996. *The European Union: Politics and Policies*. Colorado: Westview Press.
- Mearsheimer, John J. 1990. "Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War". *International Security*, vol. 15, nº 4, pp. 5-56.
- Mesquita, Bruce Bueno de, and Frans N. Stokman, ed. 1994. *European Community Decision Making: Models, Applications, and Comparisons*. Yale: Yale University Press.
- Monnet, Jean. 2004. *Memórias*. Lisboa: Ulisseia.
- Morata, Francesc, ed. 2004. *Gobernanza Multinivel en la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Moravcsik, Andrew. 1995. "Liberal Intergovernmentalism and Integration: A Rejoinder". *Journal of Common Market Studies*, vol. 33, nº 4, pp. 611-28.
- _____. 1999. "A New Statecraft? Supranational Entrepreneurs and International Cooperation". *International Organization*, nº 53 (2), pp. 267-306.

- _____. 1998. *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca: Cornell University Press.
- Moravcsik, Andrew, and Kalypso Nicolaïdis. 1999. "Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions". *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37, n° 1, pp. 59-85.
- Moxon-Browne, Edward. 2008. "The European Commission as a Strategic Agenda Setter: The Case of the Convention on the Future of Europe and the Ensuing Ratification Crisis". In *The Rise and Fall of the EU's Constitutional Treaty*, ed. Finn Laursen. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- Murray, Alasdair. 2004. *An Unstable House? Reconstructing the European Commission*. London: Centre for European Reform.
- Napel, Stefan, and Mika Widgrén. 2006. "The European Commission: Appointment, Preferences and Institutional Relations". *Centre for Economic Policy Research*, Discussion Paper n° 5478, February 2006.
- Nelsen, Brent F., and Alexander C-G. Stubb. 1998. *The European Union: Readings on the Theory and Practice of European Integration*. 2nd ed. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Neuhold, Christine. 2006. "The European Parliament and the European Commission". In *The Treaty of Nice: Actor Preferences, Bargaining and Institutional Choice*, ed. Finn Laursen. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- Noël, Emile. 1985. *As Instituições da Comunidade Europeia*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- Norman, Peter. 2005. *The Accidental Constitution: The Making of Europe's Constitutional Treaty*. 2nd ed. Brussels: EuroComment.
- Nugent, Neill, ed. 2000. *At the Heart of the Union: Studies of the European Commission*. 2nd. Ed. London: Macmillan Press.
- _____. 2001. *The European Commission*. New York: Palgrave.
- _____. 2006. *The Government and Politics of the European Union*. 6th ed. London: Palgrave Macmillan.
- Nye Jr., Joseph S. 2002. *Compreender os Conflitos Internacionais: Uma Introdução à Teoria e à História*. Lisboa: Gradiva.
- _____. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: PublicAffairs.

- Olsen, Johan P. 2000. "Organizing European Institutions of Governance – A Prelude to an Institutional Account of Political Integration". *Arena Working Papers*, WP00/2. [www.arena.uio.no/publications/wp00_2.htm] (07.11.2001).
- Pérez, Rafael García, e Luís Lobo-Fernandes, coord. 2007. *España y Portugal: Veinte Años de Integración Europea*. Santiago de Compostela: Tórculo Edicións.
- Peters, B. Guy. 2005. *Institutional Theory in Political Science: The 'New Institutionalism'*. 2nd ed. London: Continuum.
- Peterson, John. 1999. "The Santer Era: the European Commission in Normative, Historical and Theoretical Perspective". *Journal of European Public Policy*, 6:1, March 1999, pp. 46-65.
- _____. 2006. "Conclusion: Where does the Commission Stand Today?". In *The European Commission*, ed. David Spence with Geoffrey Edwards. 3rd ed. London: John Harper Publishing.
- Peterson, John, and Michael Shackleton, eds. 2002. *The Institutions of the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Peterson, John, and Elizabeth Bomberg. 1999. *Decision-making in the European Union*. New York: St. Martin's Press.
- Petite, Michel. 1998. "The Commission and the Amsterdam Treaty". *Jean Monnet Papers* [http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/98/98-14-The-2-html] (28.05.2008).
- _____. 2000. "The IGC and the European Commission". In *Rethinking the European Union: IGC 2000 and Beyond*, ed. Edward Best, Mark Gray, and Alexander Stubb. Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Pierson, Paul. 1996. "The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis". *Comparative Political Studies*, 29/2, pp. 123-63.
- _____. 2000. "Increasing Returns Path Dependence, and the Study of Politics". *American Political Science Review*, vol. 94, n° 2, pp. 251-67.
- _____. 2004. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. New Jersey: Princeton University Press.
- Pollack, Mark A. 1997. "Delegation, Agency, and Agenda Setting in the European Community". *International Organization*, 51, 1, Winter 1997, pp. 99-134.
- _____. 1998. "The Engines of European Integration? Supranational Autonomy and Influence in the European Union". In *European Integration and Supranational*

- Governance*, ed. Wayne Sandholtz and Alec Stone Sweet. Oxford: Oxford University Press.
- _____. 2000. "The Commission as Agent". In *At the Heart of the Union: Studies of the European Commission*, ed. Neill Nugent, 2nd ed., London: Macmillan Press.
- _____. 2000. "International Relations Theory and European Integration". *EUI Working Papers*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, n° 2000/55.
- _____. 2003. *The Engines of European Integration: Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU*. Oxford: Oxford University Press.
- _____. 2004. "The New Institutionalisms and European Integration". In *European Integration Theory*, ed. Antje Wiener, and Thomas Diez, Oxford: Oxford University Press.
- _____. 2006. "Delegation and Discretion in the European Union". In *Delegation and Agency in International Organizations*, eds. Darren G. Hawkins, *et al.* Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. 2006. "Principal-Agent Analysis and International Delegation: Red Herrings, Theoretical Clarifications, and Empirical Disputes". Paper prepared for presentation at the Workshop on Delegation Sovereignty, Duke University, 3-4 March 2006.
- _____. 2008. "The New Institutionalisms and the European Integration". *conWEB*, webpapers on Constitutionalism and Governance beyond the State, n° 1, 2008. [www.bath.ac.uk/esml/conWEB] (25.05.2008).
- Porto, Manuel Carlos Lopes. 1988. *Do Acto Único à 'Nova Fronteira' para a Europa*. Coimbra: Almedina.
- _____. 2009. *Teoria da Integração e Políticas Comunitárias*. 4^a ed. Coimbra: Almedina.
- Porto, Manuel Carlos Lopes, e Francisco Amaral, dir. 2003. "As Universidades e os Processos de Integração, Uma Constituição para a Europa – O Projecto da Convenção". *Temas de Integração*, 1º e 2º Sem., n°s 15 e 16.
- _____. 2009. "50 Anos Passados Os Desafios do Futuro O Tratado de Lisboa: A Resposta Adequada aos Desafios?". *Temas de Integração*, 2º semestre 2008, n° 26.
- Princen, Sebastiaan. 2007. "Agenda-setting in the European Union: a theoretical exploration and agenda for research". *Journal of European Public Policy*, 14:1 Janeiro 2007, pp. 21-38.

- Prodi, Romano. 2000. "To Nice – and beyond". Speech/00/475, 29 November 2000.
- _____. 2001. "The state of the Union: 2002, a decisive step towards a greater Europe". Speech/01/621, 11 December 2001.
- _____. 2002. "The foundations of the European project". Speech/02/220, 22 May 2002.
- Pryce, Roy. 1994. "Ratification". In *Maastricht and Beyond: Building the European Union*, ed. Andrew Duff, John Pinder, and Roy Pryce. London: Routledge.
- Putnam, Robert D. 1988. "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games". *International Organization*, vol. 42, pp. 427-60.
- Ragin, Charles C. 1994. "Introduction to Qualitative Comparative Analysis". In *The Comparative Political Economy of the Welfare State*, ed. Thomas Janoski, and Alexander M. Hicks. Cambridge: Cambridge University Press.
- Richardson, Jeremy, ed. 2006. *European Union: Power and Policy-making*. 3rd ed. Oxon: Routledge.
- Robinson, Simon. 2010. "The Incredible Shrinking Europe". *Time*, March 8th, 2010, pp. 14-19.
- Rosamond, Ben. 2000. *Theories of European Integration*. New York: Palgrave.
- _____. 2007. "The Political Sciences of European Integration: Disciplinary History and EU Studies". Paper presented to the tenth biennial conference of the European Union Studies Association, Montreal, 17-19 May 2007.
- Ross, George. 1995. *Jacques Delors and European Integration*. Oxford: Oxford Polity Press.
- Rougemon, Denis de, dir. 1994. *Dictionnaire International du Fédéralisme*. Bruxelles : Bruylant.
- Sabathil, Gerhard, Klemens Joos, and Bernd Kebler. 2008. *The European Commission: An Essential Guide to the Institution, the Procedures and the Policies*. London: Kogan Page.
- Sandholtz, Wayne, and Alec Stone Sweet, eds. 1998. *European Integration and Supranational Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Sauron, Jean-Luc. 2008. *Comprendre le Traité de Lisbonne: Texte Consolidé Intégral des Traités Explications et Commentaires*. Paris: Gualino Éditeur.
- Schmidt, Susanne K. 2000. "Only an agenda Setter? The European Commission's Power Over the Council of Ministers". *European Union Politics*, Vol. 1 (1), pp. 37-61.

- Schneider, Gerald, and Mark Aspinwall, ed. 2001. *The Rules of Integration: Institutional Approaches to the Study of Europe*. Manchester: Manchester University Press.
- Scott, Gregory M., and Stephen M. Garrison. 2002. *The Political Science Student Writer's Manual*, 4th ed. New Jersey: Prentice Hall.
- Sieberson, Stephen C. 2008. *Dividing Lines Between the European Union and Its Member States: The Impact of the Treaty of Lisbon*. Hague: T.M.C. Asser Press.
- Silveira, Alessandra, Isabel Camisão, Luís Lobo-Fernandes, e Pedro Madeira Froufe. 2008. "Reflexão sobre o 'Tratado de Lisboa'". *Scientia Iuridica*, Tomo LVII – n° 313, Janeiro-Março 2008, pp.117-29.
- Slapin, Jonathan B. 2006. "Who is Powerful? Examining Preferences and Testing Sources of Bargaining Strength at European Intergovernmental Conferences". *European Union Politics*, Vol. 7 (1), pp. 51-76.
- _____. 2008. "Bargaining Power at Europe's Intergovernmental Conferences: Testing Institutional and Intergovernmental Theories". *International Organization*, 62, Winter 2008, pp. 131-62.
- Sloterdijk, Peter. 2008. *Se a Europa Acordar: Reflexões sobre o Programa duma Potência Mundial no Termo da sua Ausência Política*. Lisboa: Relógio D'Água Editores.
- Smith, Andy, ed. 2004. *Politics and the European Commission: Actors, Interdependence, Legitimacy*. Oxon: Routledge.
- Smith, Peter H., ed. 1993. *The Challenge of Integration: Europe and the Americas*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Soares, António Goucha. 2004. "As Instituições e o Processo Político da União Europeia". In *Economia Europeia*, org. António Romão. Lisboa: Celta Editora.
- _____. 2006. *A União Europeia*. Coimbra: Almedina.
- Spence, David, and Geoffrey Edwards, eds. 2006. *The European Commission*. London: John Harper Publishing.
- Stacey, Jeffrey. 2003. "Displacement of the Council Via Informal Dynamics? Comparing the Commission and Parliament". *Journal of European Public Policy*, 10:6, pp. 936-55.
- Starkey, Brigid, Mark A. Boyer, and Jonathan Wilkenfeld. 2005. *Negotiating a Complex World: An Introduction to International Negotiation*. 2nd ed. Lanham: Rowan and Littlefield, pp.100-04.

- Stevens, Anne, and Handy Stevens. 2001. *Brussels Bureaucrats: The Administration of the European Union*. London: Palgrave.
- Sverdrup, Ulf. 1998. "Precedents and Present Events in the European Union – An Institutional Perspective on Treaty Reform". *Arena Working Papers*, WP 98/21, 15.11.1998 [http://www.arena.uio.no/publications/wp98_21.htm] (28.05.2008).
- _____. 2002. "An Institutional Perspective on Treaty Reform: Contextualising the Amsterdam and Nice Treaties". *Journal of European Public Policy*, 9:1 February, pp. 120-140.
- Sweeney, Simon. 2005. *Europe, the State and Globalization*. Essex: Pearson Longman.
- Sweet, Alec Stone, and James A. Caporaso. 1998. "From Free Trade to Supranational Polity: The European Court and Integration". In *European Integration and Supranational Governance*, ed. Wayne Sandholtz, and Alec Stone Sweet. Oxford: Oxford University Press.
- Sweet, Alec Stone, Wayne Sandholtz, and Neil Fligstein, eds. 2001. *The Institutionalization of Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Tallberg, Jonas. 2006. *European Governance and Supranational Institutions: Making States Comply*. London: Routledge.
- Tekin, Funda, and Wolfgang Wessels. 2008. "Flexibility Within the Lisbon Treaty: Trademark or Empty Promise?". *Eipascope*, Special Issue, n° 2008/1, pp. 25-31.
- Theil, Stefan. 2010. "Slow-motion Merkel". *Newsweek*, March 15th, 2010, pp. 29-31.
- Thomson, Robert, *et al.* eds. 2006. *The European Union Decides*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Treib, Oliver, Holger Bahr, and Gerda Falkner. "Modes of Governance: Towards a Conceptual Clarification". *Journal of European Public Policy*, 14:1, January 2007, pp. 1-20.
- Tsebelis, George, and Geoffrey Garrett. 2001. "The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union". *International Organization*, 55, 2, Spring 2001, pp. 357-390.
- Tsoukalis, Loukas. 2005. *What Kind of Europe?*. Oxford: Oxford University Press.
- Urwin, Derek W. 1995. *The Community of Europe: A History of European Integration Since 1945*. 2nd ed. London: Longman.
- Vahl, Remco. 1997. *Leadership in Disguise: The Role of the European Commission in EC Decision-Making on Agriculture in the Uruguay Round*. Aldershot: Ashgate.

- Vibert, Frank. 2001. *Europe Simple Europe Strong: The Future of European Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Vitorino, António. 2001. “A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia como Marco da Construção Europeia”. *Finisterra*, Abril.
- _____. 2001. “A Convenção como Modelo de Constitucionalização Europeia”. Apresentado na Universidade de Humboldt, Berlim, 14 de Junho.
- _____. 2004. Prefácio à edição portuguesa das *Memórias* de Jacques Delors. Lisboa: Quetzal Editores.
- Wallace, Helen, William Wallace, and Mark A. Pollack. 2005. *Policy-Making in the European Union*. 5th ed. Oxford: Oxford University Press.
- Wallace, William. 1983. “Less than a Federation, More than a Regime: the Community as a Political System”. In *Policy-Making in the European Community*, ed. Helen Wallace, William Wallace, and C. Web. New York: Wiley & Sons.
- Wallace, Helen, and Alasdair R. Young, eds. 1997. *Participation and Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Wallström, Margot. 2007. “A road map for the EU constitutional process”. Speech/07/371, Brussels, 6 June 2007.
- _____. 2008. Ireland and Lisbon: giving people the facts”. Speech/08/180, Brussels, 07 April 2008.
- Waltz, Kenneth N. 2002. *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa: Gradiva.
- Walzenbach, G.P.E., ed. 2006. *European Governance: Policy Making Between Politicization and Control*. Hampshire: Ashgate.
- “Where did Europe Go? The EU needs to decide if it wants to be a world power”. *Time* (Cover Title), March 8th, 2010.
- Wiarda, Howard J. 2001. *European Politics in the Age of Globalization*. Florida: Harcourt.
- Wiener, Antje, and Thomas Diez. 2004. *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Wincott, Daniel. 2001. “Looking Forward or Harking Back? The Commission and the Reform of Governance in the European Union”. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, N° 5, pp. 987-911.
- Wonka, Arndt. 2007. “Technocratic and Independent? The Appointment of European Commissioners and Its Policy Implications”. *Journal of European Public Policy*, 14, 2, Março de 2007, pp. 169-189.

Documentos:

- Ad hoc Committee for Institutional Affairs. 1985. "Report to the European Council (Brussels, 29-30 March 1985). ECSC-EEA-EAEC, Brussels – Luxembourg, 1985.
- Chopin, Thierry, et Michel Foucher, dir. *L'État de l'Union 2009, Rapport Schuman sur l'Europe*. Avril 2009 [www.Lignes-de-reperes.com/catalogue/europe2009.htm] (31.03.2009).
- Comissão Europeia. 1996. "Reforçar a União Política e Preparar o Alargamento - Parecer da Comissão". Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- _____. 1999. "Adaptar as Instituições para Garantir o Êxito do Alargamento: Contribuição da Comissão Europeia para a Preparação da Conferência Intergovernamental sobre as Questões Institucionais". COM (1999) 592 final, 12.12.1999.
- _____. 2000a. "Adaptar as Instituições para Garantir o Êxito do Alargamento – Parecer da Comissão, a título do artigo 48º do Tratado da União Europeia, sobre a realização de uma conferência dos representantes dos governos dos Estados-membros com vista a alterar os tratados". COM (2000) 34, 26.01.2000.
- _____. 2000b. "Contribuição complementar da Comissão para a Conferência Intergovernamental sobre a Reforma Institucional – A Reforma do Sistema Jurisdicional Comunitário".
- _____. 2000c. "Comunicação da Comissão – Votação por Maioria Qualificada para Aspectos do Mercado Único nos Domínios da Fiscalidade e da Segurança Social (Contribuição complementar da Comissão para a Conferência Intergovernamental sobre as reformas institucionais)". COM (2000) 114 final, 14.03.2000.
- _____. 2000d. "Comunicação da Comissão – Um Tratado Fundamental para a União Europeia". COM (2000) 434 final, 17.07.2000.
- _____. 2001a. "Governança Europeia – Um Livro Branco". COM (2001) 428 final, 25.07.2001.
- _____. 2001b. "Governança Europeia – Renovar o Método Comunitário – Comunicação da Comissão sobre o futuro da União Europeia". COM (2001) 727 final, 05.12.2001.

- _____. 2002a. “Comunicação da Comissão – Um Projecto para a União Europeia”. COM (2002) 247 final, 25.05.2002.
- _____. 2002b. “Para a União Europeia Paz, Liberdade, Solidariedade – Comunicação da Comissão sobre a Arquitectura Institucional”. COM (2002) 728 final, 04.12.2002.
- _____. 2003. “Uma Constituição para a União: Parecer da Comissão, a título do artigo 48º do Tratado da União Europeia, sobre a reunião de uma Conferência dos Representantes dos Governos dos Estados-membros com vista à revisão dos Tratados (Comunicação da Comissão)”. COM (2003) 548 final, 17.09.2003.
- _____. 2006a. “Uma Agenda para os Cidadãos: Por uma Europa de Resultados – Comunicação da Comissão ao Conselho Europeu”. COM (2006) 211 final, 10.05.2006.
- _____. 2006b. “Período de Reflexão e Plano D – Comunicação da Comissão ao Conselho Europeu”. COM (2006) 212 final, 10.05.2006.
- _____. 2007. “Reformar a Europa para o Século XXI – Comunicação da Comissão ao Conselho”. COM (2007) 412 final, 10.07.2007.
- Committee for the Study of Economic and Monetary Union. 1989. “Reporto on Economic and Monetary Union in the European Community”. Presented April, 17, 1989.
- Conference of the Representatives of the Governments of the Member States. 2003. “IGC 2003 – Reply from the Commission to the Questionnaire on the Legislative Function, the Formations of the Council and the Presidency of the Council of Ministers”. CIG 35/03, DELEG 26, 15 October 2003.
- Conselho da União Europeia. 2007. Mandato da CIG 2007. Bruxelas, 26 de Junho de 2007.
- Conselho Europeu. 1998. Conclusões da Presidência. Conselho Europeu de Cardiff, 15 e 16 de Junho de 1998”.
- _____. 1999a. “Conclusões da Presidência. Conselho Europeu de Colónia, 3 e 4 de Junho de 1999”.
- _____. 1999b. “Conclusões da Presidência. Conselho Europeu de Helsínquia, 10 e 11 de Dezembro de 1999”.
- _____. 2000a. “Conclusões da Presidência. Conselho Europeu de Santa Maria da Feira, 19 e 20 de Junho de 2000”.

- _____. 2000b. “Conclusões da Presidência. Conselho Europeu de Nice, 7, 8 e 9 de Dezembro de 2000”.
- _____. 2001. Conclusões da Presidência. Conselho Europeu de Laeken, 14 e 15 de Dezembro de 2001”.
- _____. 2007. “Alteração dos Tratados em que se funda a União”. 11222/07, POLGEN 75, 26 Junho 2007.
- Council of the European Union. 2007. “Brussels European Council 21/22 June 2007 – Presidency Conclusions”, 11177/1/07, Rev 1.
- European Commission. 1985a. “Completing the Internal Market: White Paper from the Commission to the European Council (Milan, 28-29 June 1985)”. COM(85)310 final.
- _____. 1985b. “Promoting Common Cultural Values”, 27.09.1985.
- _____. 1985c. “Internal Market (Revised Commission Paper)”, 05.10.1985.
- _____. 1985d. “Research and Technological Development (Revised Commission Paper)”, 05.10.1985.
- _____. 1985e. “Parliament’s Powers – Commission Paper”, 05.10.1985.
- _____. 1985f. “Increasing the Cohesion of the Community (Revised Commission Paper)”, 16.10.1985.
- _____. 1985g. “Environment (Revised Document)”, 18.10.1985.
- _____. 1985h. “Monetary Provisions (New Commission proposal)”, 16.11. 1985.
- _____. 1985i. “Social Policy”, 19.11.1985.
- _____. 1985j. “The Intergovernmental Conference: The Background and the Issues”. Paris: Press Office of the Commission of the European Communities.
- _____. 1985l. “European Union – Report by the Commission (Communication from the Commission to the European Council, 2 and 3 December 1985)”. COM (85) 696 final, 28.11.1985.
- _____. 1987. “The Single Act: A New Frontier for Europe (Communication from the Commission to the Council)”. COM (87) 100, 15.02.1987.
- _____. 1990. “Political Union – Commission Opinion”. COM (90) 600, 21.10.1990.
- _____. 1991. “Intergovernmental Conferences: Contributions by the Commission”. *Bulletin of the European Communities*, suplement 2/91. Luxembourg: Office for the Official Publications of the European Communities.

- _____. 1992. "Report on Enlargement". *Bulletin of the European Communities*, supplement 3/92. Luxembourg: Office for the Official Publications of the European Communities.
- _____. 1995. "Report on the Operation of the Treaty on European Union", SEC(95) final, Brussels, 10 May.
- _____. 1996. "Reinforcing Political Union and Preparing for Enlargement (Commission Opinion)", COM (96) final, 28.02.1996.
- _____. 2000. "Enlargement Strategy Paper". European Commission, 08 November 2000.
- _____. 2001. "On certain arrangements for the debate on the future of the European Union (Commission Opinion)". COM (2001) 178 final, 25.04.2001.
- _____. 2002a. "A Project for the European Union – Communication from the Commission". COM (2002) 247 final, 22.05.2002.
- _____. 2002b. "Contribution to a Preliminary Draft Constitution of the European Union - Feasibility Study (Penelope)". Brussels, 04.12.2002.
- _____. 2002c. "For the European Union Peace, Freedom, Solidarity" – Communication of the Commission on the Institutional Architecture". COM (2002) 728 final/2, 11.12.2002.
- _____. 2005. "The Commission's contribution to the period of reflection and beyond: Plan-D for Democracy, Dialogue and Debate". COM (2005) 494 final, 13.10.2005.
- _____. 2006. "Enlargement Strategy and Main Challenges 2006-2007 – Communication from the Commission to the European Parliament and the Council". COM (2006) 649, 08.11.2006.
- _____. 2007a. "Reforming Europe for the 21st Century Communication from the Commission to the Council". COM (2007) 412 final, 10.07.2007.
- _____. 2007b. "The European Interest: Succeeding in the age of globalization – Contribution of the Commission to the October Meeting of Heads of State and Government". COM (2007) 581 final, 03.10.2007.
- _____. 2007c. "Commission Legislative and Work Programme 2008". COM (2007) 640 final, 23.10.2007.
- European Parliament. 1985. "European Council 2 and 3 December 1985 in Luxembourg". *Bulletin of the European Parliament*, n° 58, 09 December 1985.

“European Union Tenth Report”, House of Lords, Monday 15 March 2010 [<http://www.Publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/ldcom/62/6208.htm>] (15.03.2010).

Imprensa:

“Charlemagne: Rompuying along”. *The Economist*, February 6th, 2010, p. 34.

Euobserver.com (jornal online consultado entre Janeiro de 2006 e Março de 2010).

“Europe’s Engine”. *The Economist*, March 13th, 2010, p. 13.

Lobo-Fernandes, Luís. 2003. “Por um Sistema Bicamarário na UE”. *Expresso*, 07 de Junho 2003, p. 30.

Mahbubani, Kishore. 2010. “Europe’s Errors”. *Time*, March 8th, 2010, p. 19.

Underhill, William. 2010. “Europe’s Dim New Dwan”. *Newsweek*, March 15th, 2010, p. 8.